

FATCA ja suomalaisten finanssilaitosten velvollisuudet

Helsingin Yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
Finanssioikeuden projekti
Pro gradu-tutkielma
Anni Äijö
3.4.2015

Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty		Laitos/Institution– Department	
Oikeustieteellinen tiedekunta			
Tekijä/Författare – Author			
Anni Äijö			
Työn nimi / Arbetets titel – Title			
FATCA ja suomalaisten finanssilaitosten velvollisuudet			
Oppiaine /Läroämne – Subject			
Finanssioikeus			
Työn laji/Arbetets art – Level		Aika/Datum – Month and year	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages
Pro gradu-tutkielma		Huhtikuu 2015	XV + 67
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Automaattinen tietojenvaihto on yksi tehokkaimmista keinoista veronkierron torjuntaan. Termillä tarkoitetaan tiettyjen, esimerkiksi sopimuksessa tai direktiivissä yksilöityjen tietojen vuosittaista, massaluonteista ja ilman erillistä pyyntöä tai ilmoitusta tapahtuvaa vaihtamista valtioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä. Ensimmäinen maailmanlaajuinen askel kohti yksityisten toimijoiden entistä suurempaa osallistamista veronkierron torjunnassa nähtiin vuonna 2010, kun Yhdysvallat säätö Foreign Account Tax Compliance Actin (FATCA). Kyseiset normit velvoittavat ulkomaisia finanssilaitoksia sillä uhalla, että velvoitteiden laiminlyönnistä seuraa 30 %:n ennakonpidätys kaikista yhdysvaltalaislähtöisistä, finanssilaitokselle kohdistuvista maksuista. Useiden valtioiden tietosuojalainsäädännöstä johtuvien ongelmien vuoksi FATCA:sta kehitettiin sittemmin kaksi erillistä valtiosopimusmallia. Suomi allekirjoitti tällaisen FATCA-sopimuksen yhdessä Yhdysvaltojen kanssa 5.3.2014. Sopimus astui Suomessa lakina voimaan 2.3.2015.</p> <p>FATCA-sopimus velvoittaa Suomea muuttamaan kansallista lainsäädäntöään niin, että se mahdollistaa FATCA-velvoitteiden noudattamisen suomalaisten finanssilaitosten osalta. Tällaisten ns. raportoitavien finanssilaitosten tulee tutkia ja tunnistaa asiakaskunnastaan ne tilinhaltijat, jotka ovat Yhdysvaltojen kansalaisia, maahan rekisteröityjä yhtiöitä tai yhdysvaltalaisomisteisia ulkomaisia yrityksiä. Finanssilaitosten tulee raportoida tietyt kynnysarvon ylittävät yhdysvaltalaisomisteiset tilit Verohallinnolle, joka lähettää tiedot edelleen Yhdysvaltoihin. Lisäksi raportoitavien finanssilaitosten tulee rekisteröityä Internal Revenue Servicen (IRS) ylläpitämälle verkkosivulle erityisen GIIN-tunnuksen (Global Intermediary Identification Number) saamiseksi.</p> <p>Tutkimuksessa havaittiin, että käytännössä velvoitteista yksikään ei ole finanssilaitoksille täysin uusi GIIN-rekisteröitymistä lukuun ottamatta. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä lukuisat finanssisektorin erityislait velvoittavat finanssilaitoksia jo nyt tunnistamaan ja tuntemaan asiakkaansa sekä näiden tosiasialliset edunsaajat. Tuntamisvelvoite on niin vahva, että pankeilla ja muilla finanssialan toimijoilla on oikeus kieltäytyä asiakassuhteen perustamisesta tai liiketoimen suorittamisesta, ellei se saa pyytämäänsä tietoja asiakkaalta. Finanssilaitokset ovat myös jo aiemmin joutuneet raportoimaan Verohallinnolle tietoja asiakkaidensa sijoituksista ja näille maksetuista tietyn tulolajin suorituksista verotusmenettelylain nojalla.</p> <p>Tutkimuksessa kävi ilmi, että sopimuksen implementointiin Suomessa liittyy useita ongelmakohtia. Ensinnäkin Yhdysvaltojen ekspansiivinen ote kansalaistensa veronkierron torjuntaan aiheuttaa ongelmia Suomen kansallisen suvereniteetin kannalta. Valtiosopimuksen teksti perustuu yhdysvaltalaiseen oikeusperinteeseen ja sisältää viittauksia Yhdysvaltojen lainsäädäntöön, ja se voi olla tämän vuoksi vaikeaselkoinen suomalaisen oikeuskieleen tottuneille toimijoille. Sopimus on myös Suomen näkökulmasta paikoitellen ristiriidassa Suomen ja Yhdysvaltojen verosopimuksen kanssa. Lisäksi etenkin verovelvollisten, mutta myös finanssilaitosten on mahdollista kiertää FATCA-raportointia esimerkiksi sijoituksia hajauttamalla.</p> <p>Tutkimuksessa esiteltiin lyhyesti myös muut automaattisen tietojenvaihdon mallit (OECD:n Common Reporting Standard, Rubik-sopimukset ja EU:n uudistettu virka-apudirektiivi) ja verrattiin näiden kattavuutta ja muita ominaisuuksia FATCA:n vastaaviin. Erilaiset päällekkäiset tietojenvaihtomallit ovat kuitenkin omiaan aiheuttamaan epävarmuutta ja ylimääräistä työtä alan toimijoille, joten yhden globaalien tietojenvaihtomallin koostaminen eri vaihtoehtoista voisi olla suositeltavaa. De lege ferenda olisi myös syytä pohtia, onko pelotevaikutus oikea kannustin, jotta yksityiset tahot saadaan mukaan tukemaan valtioiden tämän suuntaisia pyrkimyksiä.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords			
Kansainvälinen verotus, automaattinen tietojenvaihto, FATCA, finanssilaitos, Yhdysvallat			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Helsingin yliopiston kirjasto			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			
Ohjaaja: professori Marjaana Helminen			

Sisällys

Lähteet	IV
Kirjallisuus ja julkaisut.....	IV
Kotimainen virallisaineisto.....	IX
Ulkomainen virallisaineisto.....	XI
Oikeuskäytäntö	XIII
Verkkosivut.....	XIV
Lyhenteet	XV
1. Aluksi	1
1.1. Johdatus tutkielman aihepiiriin	1
1.2. Tutkimusaihe ja rajaukset	4
1.3. Tutkimusmenetelmät, lähteet ja tutkielman rakenne	5
2. Tietojenvaihdosta kansainvälisessä verotuksessa	8
2.1. Aiempi oikeustila	8
2.1.1. Johdannoksi.....	8
2.1.2. Tietojenvaihto Pohjoismaissa	8
2.1.3. Tietojenvaihto EU:ssa	10
2.1.4. OECD:n mallisopimukset	12
2.1.5. Suomen ja Yhdysvaltojen verosopimus	13
2.2. Foreign Account Tax Compliance Act	15
2.2.1. FATCA:n taustaa ja sisältö yleispiirteittäin	15
2.2.2. FATCA:n implementointivaihtoehdot.....	16
3. Suomen ja Yhdysvaltojen FATCA-sopimus	19
3.1. Sopimuksen sisältö yleispiirteittäin	19
3.2. Mitä tahoja sopimus velvoittaa?	20
4. Finanssilaitosten FATCA-velvoitteet	24
4.1. Taustaksi	24
4.2. Asiakkaiden tunteminen	25
4.2.1. Asiakkaiden tunteminen kansallisessa lainsäädännössä	25
4.2.2. Mitä FATCA:ssa tunnistetaan?	27
4.2.3. Due diligence-prosessi	28

4.3. Raportointi Verohallinnolle	32
4.3.1. Raportointi kansallisen lainsäädännön mukaan	32
4.3.2. Mitä FATCA:ssa raportoidaan?	33
4.3.3. Raportoinnin ajankohta	34
4.4. Rekisteröityminen ja GIIN-tunnus	36
5. Käytännön ongelmia ja pohdintaa	37
5.1. Yleistä	37
5.2. Lakitekniset ongelmat	38
5.3. Verosopimuksesta tulevat ongelmat	43
5.4. Miten FATCA:lta voi välttyä?	45
5.4.1. Yhdysvaltoihin verovelvolliset	45
5.4.2. Finanssilaitokset	52
5.5. Kilpailevat mallit verotietojen vaihdossa	55
5.5.1. Rubik-sopimukset	55
5.5.2. OECD:n Common Reporting Standard	56
5.5.3. EU:n virka-apudirektiivi	57
6. Lopuksi	60
6.1. Kritiikkiä	60
6.2. Vaihtoehtoja automaattiselle tietojenvaihdolle	62
6.3. Ongelmallinen suhde pankkisalaisuuteen ja salassapitoon	64
6.4. Onko FATCA:lla tulevaisuutta?	65

Lähteet

Kirjallisuus ja julkaisut

Avi-Yonah, Reuven S. 2010. The Case Against Taxing Citizens. Michigan Law Empirical Legal Studies Center, working paper no. 10-009

Behrens, Frederic 2013. Using a Sledgehammer to Crack a Nut: Why FATCA Will Not Stand. Wisconsin Law Review vol. 2013 no. 1, s. 205-236

Belloni, Marco 2013. Exchange of Information and Availability of Bank, Ownership, Identity and Accounting Information, teoksessa Exchange of Information in Tax Purposes, ed. Michael Lang, Linde Verlag, Vienna, s. 521-544

Bergthold, Joseph J.; Lenz, Thomas C. 2013. The Clock is Ticking... Is Your Domestic or Foreign Fund Ready for FATCA? Journal of Passthrough Entities vol. 16, issue 1 s. 21-30, 63-64

Cannas, Francesco 2013. The Historical Development of the Exchange of Information for Tax Purposes, teoksessa Exchange of Information in Tax Purposes, ed. Michael Lang, Linde Verlag, Vienna, s. 15-34

Cavelti, Luzius 2013. Automatic Information Exchange versus the Withholding Tax Regime Globalization and Increasing Sovereignty Conflicts in International Taxation. World Tax Journal, vol. 5 issue 2, s. 172-214

Cosentino, Salvatore 2013. The Council Directive on Taxation of Savings Income in the Form of Interest Payments, teoksessa Exchange of Information in Tax Purposes, ed. Michael Lang, Linde Verlag, Vienna, s. 281-302

FATF 2012. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation; the FATF Recommendations

Finanssialan Keskusliitto 2009. Pankkisalaisuusohjeet. Luettavissa osoitteessa <https://www.fkl.fi/materiaalipankki/ohjeet/Dokumentit/Pankkisalaisuusohjeet.pdf> (vierailtu 17.3.2015)

Frände, Joakim 2011. Miten verosopimukset syntyvät? Verotus 5/2011, s. 511-519

Grinberg, Itai 2012. The Battle over Taxing Offshore Accounts. *UCLA Law Review* vol. 60, issue 2, s. 304-383

Gupta, Avinash 2013. The Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), teoksessa *Exchange of Information in Tax Purposes*, ed. Michael Lang, Linde Verlag, Vienna, s. 221-239

Gusmão de Oliveira, André 2013. Exchange of Information on Request, teoksessa *Exchange of Information in Tax Purposes*, ed. Michael Lang, Linde Verlag, Vienna, s. 463-481

Harvey, Richard J. 2012. Offshore Accounts: Insider's Summary of FATCA and Its Potential Future. *Villanova Law Review* vol. 57, issue 3, s. 471-498

Heiberg, Joanna 2012. FATCA: Toward a Multilateral Automatic Information Reporting Regime. *Washington & Lee Law Review* vol. 69, issue 3 s. 1685-1713

Helminen, Marjaana 2012. EU-vero-oikeus. Talentum Media Oy, Helsinki

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu; Pohjolainen, Teuvo 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum Media Oy, Helsinki

Joosen, Michael 2013. Rubik Agreements, teoksessa *Exchange of Information in Tax Purposes*, ed. Michael Lang, Linde Verlag, Vienna, s. 241-259

Juusela, Janne 2012. EU-uutiset. *Verotus* 3/2012, s. 340-341

Kaye, Tracy A. 2014. Innovations in the War on Tax Evasion. *Brigham Young University Law Review* vol. 2014, issue 2, s. 363-413

Koskenniemi, Martti 1996. Oikeus ja politiikka kansainvälisessä elämässä. *Lakimies* 7/1996, s. 1003–1009

Kuortti, Hannu 2012. Veroparatiisit – veromuseoon kuuluvia luomuksia vai hyvinvointivaltioiden parasiitteja? *Verotus* 4/2012, s. 414-428

Kuortti, Hannu 2013. Tehokas katuminen verotuksessa – verotulojen lisääjä vai veromoraalin murentaja? *Verotus* 4/2013, s. 385-400

Mehtonen, Pekka 2001. Suomen tekemät tuloverosopimukset ja OECD:n mallisopimus. Edita Publishing Oy, Helsinki

Morse, Susan C. 2012. Ask for Help, Uncle Sam: the Future of Global Tax Reporting. Villanova Law Review vol. 57, issue 3, s. 529-550

Muñoz Forner, Alejandra 2013. The Council Directive on Administrative Cooperation in the Field of Taxation, teoksessa Exchange of Information in Tax Purposes, ed. Michael Lang, Linde Verlag, Vienna, s. 261-280

Mutanen, Anu 2009. Valtion suvereenisuus valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä ja diskurssina Euroopan unionin kontekstissa. Lakimies 3/2009, s. 394–417

Myrsky, Matti 2013. Suomen veropolitiikka. Talentum Media Oy, Helsinki

Nelson, Peter 2012. Conflicts of Interest: Resolving Legal Barriers to the Implementation of the Foreign Account Tax Compliance Act. Virginia Tax Review vol. 32, issue 2 s. 387-423

OECD 2002. Agreement on Exchange of Information on Tax Matters

OECD 2010a. Articles of the OECD Model Tax Convention on Income and Capital

OECD 2010b. Commentaries on the Articles of the Model Tax Convention

OECD 2011. Global Forum on Transparency and Exchange of information for Tax Purposes Peer Reviews: Norway 2011, Combined: Phase 1 + Phase 2

OECD 2013a. Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Finland 2013, Combined Phase 1 + Phase 2, incorporating Phase 2 ratings

OECD 2013b. Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: United States 2013, Combined Phase 1 + Phase 2, incorporating Phase 2 ratings

OECD 2014a. Automatic Exchange of Financial Account Information, background information brief

OECD 2014b. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information, Common Reporting Standard

OECD 2014c. Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information, allekirjoitettu 29.10.2014, sopimusteksti luettavissa osoitteessa <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/multilateral-competent-authority-agreement.pdf> (vierailtu 17.3.2015)

Ordower, Henry 2009. National report; United States of America, teoksessa Mutual assistance and information exchange, 2009 EATLP Congress, Santiago de Compostela, ed. Roman Seer, Isabel Gabert, EATLP International Tax Series volume 8, s. 569-596.

Pankiv, Marta 2013. Tax Information Agreements (TIEAs), teoksessa Exchange of Information for Tax Purposes, ed. Michael Lang, Linde Verlag, Vienna, s. 153-174

Parida, Sudhansu 2013. Automatic Exchange of Information, teoksessa Exchange of Information for Tax Purposes, ed. Michael Lang, Linde Verlag, Vienna, s. 421-443

Pistone, Pasquale 2013. Exchange of Information and Rubik Agreements: The Perspective of an EU Academic. Bulletin for International Taxation, vol. 67, issue 4-5, s. 216-225

Raitio, Juha 2013. Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Talentum Media Oy, Helsinki

Rosas, Allan; Pohjankoski, Pekka 2012. Euroopan Unionin tekemien kansainvälisten sopimusten oikeusvaikutuksista Suomessa. Defensor Legis n:o 4/2012, s. 430-438

Soriano, Alberto G. 2012. Toward an Automatic but Asymmetric Exchange of Tax Information: the US Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) as Inflection Point. Intertax, volume 40, issue 10, s. 540-555

Tax Justice Network 2011a. The Cost of Tax Abuse. Briefing paper on the cost of tax evasion worldwide, ed. Richard Murphy, vierailtu 22.1.2015, luettavissa osoitteessa http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN_Research_23rd_Nov_2011.pdf

Tax Justice Network 2011b. The UK-Swiss tax agreement: doomed to fail. Vierailtu 11.3.2015, luettavissa osoitteessa http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_1110_UK-Swiss_master.pdf

Turina, Alessandro 2013. Ex Uno Plura. How "Unilateral" FATCA May Contribute to Reshaping Administrative Cooperation in Tax Matters along Multilateral Lines. Bocconi Legal Papers, issue 2, s. 121-151

Valkama, Maria 2013. The Nordic Mutual Assistance Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, teoksessa Exchange of Information for Tax Purposes, ed. Michael Lang, Linde Verlag, Vienna, s. 197-219

Van Heukelom, Mark 2013. The Foreign Account Tax Compliance Act and Foreign Insurance Companies: Better To Comply than To Opt Out. The Journal of Corporation Law, vol. 39 issue 1, s. 155-172

Viitala, Tomi 2008. Suomen ja Yhdysvaltojen välisen verosopimuksen muutokset. Verotus 3/2008 s. 298-307

Wheater, Jennifer 2012. FATCA and Funds - Where Are We Now? Business Law International vol. 13 no 2, s. 143-162

Wittmann, Kornelia 2013. The CoE/OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, teoksessa Exchange of Information for Tax Purposes, ed. Michael Lang, Linde Verlag, Vienna, s. 177-196.

World Economic Forum 2012. The Financial Development Report. Luettavissa osoitteessa http://www3.weforum.org/docs/WEF_FinancialDevelopmentReport_2012.pdf (vierailtu 26.3.2015)

Wuolijoki, Sakari; Hemmo, Mika 2013. Pankkioikeus. Talentum Media Oy, Helsinki

Zaidel, Michael 2011. When Good Intentions Go Bad: Pursuing Undisclosed Offshore Accounts under the Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA). Journal of Taxation of Financial Products, vol. 9 issue 4, s. 35-52

Äimä, Kristiina 2011. Kansainvälinen verotustietojenvaihto Suomen näkökulmasta. Verotus 2/2011, s. 159-175

Äimä, Kristiina 2014. Automaattinen tietojenvaihto Euroopan unionissa, teoksessa Yritys, omistaja ja verotus, Juhlajulkaisu Seppo Penttilälle, Edita, Helsinki, s. 453-466

Äimä Kristiina; Lahdenperä Oili; Soinila Hanna 2009. National report; Finland, teoksessa Mutual assistance and information exchange, 2009 EATLP Congress, Santiago de Compostela, ed. Roman Seer, Isabel Gabert, EATLP International Tax Series volume 8, s. 221-247

Kotimainen virallisaineisto

Finanssialan Keskusliitto 2014. Lausunto hallituksen esityksestä FATCA:n toteuttamiseksi tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta, VM080:00/2014

Finanssivalvonta 2010. Standardi 2.4, Asiakkaan tunteminen - rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen. Dnro 2/101/2010, annettu 22.6.2010

HE 95/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Amerikan yhdysvaltojen kanssa tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi ja veron kiertämisen estämiseksi tehdyn sopimuksen muuttamista koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

HE 301/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle verosäännösten kansainvälisen noudattamisen parantamiseksi ja FATCA:n toteuttamiseksi Amerikan yhdysvaltojen kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta

Oikeusministeriö 2014. Lausunto Valtiovarainministeriölle. Luonnos hallituksen esitykseksi FATCA:n toteuttamiseksi tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja verotusmenettelylain muuttamisesta, dnro OM 177/43/2014, annettu 19.8.2014

PeVL 56/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen (Prümin sopimus) hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 1/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys laiksi tuloverolain 20 §:n muuttamisesta

Pörssisäätiö 2014. Lausunto / FATCA:n voimaansaattaminen ja verotusmenettelystä annetun lain muuttaminen VM080:00/2014, annettu 21.8.2014

Tietosuojavaltuutetun toimisto 2014. Lausunto Dnro 1742/03/2014, Asia: Lausuntopyyntönne hallituksen esityksestä FATCA:n toteuttamiseksi tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta, 22.8.2014

Työeläkevakuuttajat TELA ry 2014. Lausuntopyyntö koskien hallituksen esitystä FATCA:n toteuttamiseksi tehdyn sopimuksen hyväksymisestä – VM 080:00/2014, 22.8.2014

VaVM 40/2014 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö, Hallituksen esitys eduskunnalle verosäännösten kansainvälisen noudattamisen parantamiseksi ja FATCA:n toteuttamiseksi Amerikan yhdysvaltojen kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta

Verohallinto 2012. Verohallinnon päätös yleisestä tiedonantovelvollisuudesta, annettu 18.12.2012, diaarinumero A112/200/2012

Verohallinto 2013. Kansainvälisen verotuksen käsikirja 2013, verovuodet 2011 ja 2012, Verohallinnon julkaisu 284.13

Verohallinto 2014a. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi FATCA:n toteuttamiseksi tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta, annettu 2.9.2014, diaarinumero A29/000001/2014

Verohallinto 2014b. FATCA – Tekninen soveltamisohje (luonnos), julkaistu 14.11.2014

Verohallinto 2015a. Verohallinnon päätös FATCA-sopimukseen perustuvasta tiedonantovelvollisuudesta, annettu 3.3.2015, diaarinumero A38/200/2015

Verohallinto 2015b. Verohallinnon ohje Suomen ja Yhdysvaltain välistä verotustietojen vaihtoa koskevan FATCA-sopimuksen soveltamiseksi (luonnos), luettavissa osoitteessa http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Elinkeinoverotus/Ilmoittaminen_ja_maksaminen/FATCA_sopimuksen_mukainen_tietojenvaihto/Julkinen_lausuntopyynto_luonnoksesta_Ver%2835907%29 (vierailtu 17.3.2015)

Ulkomainen virallisaineisto

Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the French Republic to Improve International Tax Compliance and to Implement FATCA, allekirjoitettu 14.11.2013, luettavissa osoitteessa <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Documents/BilateralAgreementUSFranceImplementFATCA.pdf> (vierailtu 27.3.2015)

Agreement between the Swiss Confederation and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on cooperation in the area of taxation, allekirjoitettu 6.10.2011

American Citizens Abroad 2009. Statement concerning Foreign Account Tax Compliance Act – HR 3933

COM(2012) 65 final. Report from the commission to the council in accordance with Article 18 of Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments, Brussels, 2.3.2012

COM(2013) 348 final. Ehdotus direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla, Bryssel 12.6.2013

COM(2015) 129 final. Ehdotus neuvoston direktiivin 2003/48/EY kumoamisesta, Bryssel 18.3.2015

Department of the Treasury, Internal Revenue Service 2014. Publication 54, Tax Guide for U.S. Citizens and Resident Aliens Abroad

Federal Register 2014. Department of the Treasury, Rules & Regulations, vol. 79, no. 44, 6 March 2014 Part II

Financial Crimes Enforcement Network 2014. BSA Electronic Filing Requirements For Report of Foreign Bank and Financial Accounts (FinCEN Form 114), Release Date June 2014 (v1.3)

HM Revenue & Customs 2014. Implementation of the International Tax Compliance (United States of America) Regulations 2014, Guidance Notes 28 August 2014

Internal Revenue Service 2014a. Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) user guide, Publication 5118, luettavissa osoitteessa <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p5118.pdf> (vierailtu 27.3.2015)

Internal Revenue Service 2014b. Revenue Procedure 2014-38. FFI Agreement for Participating FFI and Reporting Model 2 FFI, luettavissa osoitteessa <http://www.irs.gov/pub/irs-drop/rp-14-38.pdf> (vierailtu 17.3.2015)

U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Select Revenue Measures 2009. Foreign Bank Account Reporting and Tax Compliance, hearing on November 5th 2009

United States Senate, Permanent Subcommittee on Investigations, Committee on Homeland Security and Governmental Affairs 2008. Tax haven banks and U.S. compliance, Staff report

U.S. Treasury Department 2012a. Joint Communiqué by France, Germany, Italy, Spain, The United Kingdom and The United States, On The Occasion Of The Publication Of The “Model Intergovernmental Agreement To Improve Tax Compliance And Implement FATCA”, July 25th 2012, luettavissa osoitteessa <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Documents/FATCA-Joint-Communique-Model-Agreement-to-Implement-FATCA-7-25-2012.pdf> (vierailtu 27.1.2015)

U.S. Treasury Department 2012b. Joint Statement from The United States, France, Germany, Italy, Spain and The United Kingdom Regarding an Intergovernmental Approach to Improving International Tax Compliance and Implementing FATCA

U.S. Treasury Department 2013. Model 1 IGA Annex II, November 4, 2013, sopimusliitteen teksti luettavissa osoitteessa <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Documents/FATCA-Annex-II-to-Model-1-Agreement-11-4-13.pdf> (vierailtu 20.3.2014)

Oikeuskäytäntö

AOA Dnro 4103/2/13, annettu 16.12.2014

Helsingin HAO 25.6.2014 14/0570/6

13.1.2015/59 KHO:2015:9

12.12.2011/3507 KHO:2011:101

22.12.2004/3359 KHO:2004:116

20.3.2002/596 KHO:2002:26

31.12.1996/4063 KHO:1996-A-4

Verkkosivut

G20 Summit – Press conference given by Nicolas Sarkozy, President of the Republic of France, Pittsburgh, 25 September 2009 (vierailtu 17.3.2014) <http://ambafrance-us.org/spip.php?article1439>

Ministry of Finance, FAQ: Introducing automatic exchange of information in Luxembourg, 10 April 2013 (vierailtu 17.3.2015) http://www.mf.public.lu/actualites/2013/04/faq_aut_exchange_1004131/index.html

Nordea Pankki Suomi Oyj: Verovelvollisuus Yhdysvalloissa (FATCA) (vierailtu 17.3.2015) <http://www.nordea.fi/Tietoa+Nordeasta/Verovelvollisuus+Yhdysvalloissa+FATCA/1692362.html?bb=1&searchPhrase=fatca>

OECD: Jurisdictions Participating in the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters Status – 4 March 2015 (vierailtu 17.3.2015) http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf

OECD: Signatories of the Multilateral Competent Authority Agreement and Intended First Information Exchange Date, Status as of 19 November 2014 (vierailtu 17.3.2014) <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/MCAA-Signatories.pdf>

PricewaterhouseCoopers 2014. Law passed allowing Russian financial institutions to participate in FATCA, July 2014, issue No. 25 (96) (vierailtu 17.3.2015) http://www.pwc.com/en_US/us/financial-services/publications/fatca-publications/assets/pwc-russian-financial-participate-fatca.pdf

U.S. Department of the Treasury, Resource Center: FATCA - Archive (vierailtu 17.3.2015) <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA-Archive.aspx>

Valtiovarainministeriö: Suomen verosopimustilanne 17.3.2014 (vierailtu 16.1.2015) https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/35580.pdf

Verohallinnon ohje: Säästödirektiivi (2003/48/EY) (vierailtu 17.3.2015) http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Kansainvaliset_tilanteet/Paaomatulot/Saastodirektiivi_200348EY%2812066%29

Lyhenteet

AML	Anti Money Laundering, rahanpesun estäminen
AOA	Apulaisoikeusasiamies
CRS	Common Reporting Standard
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
FATF	Financial Action Task Force
FBAR	Report of Foreign Bank and Financial Accounts
FFI	Foreign Financial Institution, ulkomainen finanssilaitos
GIIN	Global Intermediary Identification Number
HE	Hallituksen esitys
HIRE	Hiring Incentives to Restore Employment
HAO	Hallinto-oikeus
IGA	Intergovernmental Agreement, valtiosopimus
IRS	Internal Revenue Service, verotuksesta vastaava viranomainen USA:ssa
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KYC	Know Your Customer, “tunne asiakkaasi” -säännöstö
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
QI	Qualified Intermediary, kvalifioitu välittäjä
SEUT	Sopimus Euroopan Unionin Toiminnasta
TIEA	Tax Information Exchange Agreement, sopimus verotietojen vaihdosta

1. Aluksi

1.1. Johdatus tutkielman aihepiiriin

”Tax havens, bank secrecy are no more”¹ totesi Ranskan silloinen presidentti Nicolas Sarkozy jo vuonna 2009 G20-maiden kokouksessa Pittsburghissa pidetyssä lehdistötilaisuudessa. Aivan näin aurinkoiselta todellisuus ei vieläkään näytä, varsinkaan verottajan näkökulmasta: on arvioitu, että pelkästään Yhdysvallat menettää vuosittain verotuloja sadan miljardin dollarin arvosta, kun maahan verovelvolliset yksityishenkilöt ja yritykset kätkevät varallisuuttaan ulkomaisiin veroparatiiseihin.² Aikana, jolloin sekä ihmisten että pääomien liikkuminen on vaivattomampaa kuin koskaan teknologian kehittymisen, digitalisaation ja kaupanesteiden poistumisen johdosta, on verovelvollisen helppoa siirtää varallisuuttaan esimerkiksi ulkomaiselle pankkitilille piiloon kotimaansa verottajalta. Ilman toimivaa viranomaisyhteistyötä ja tehokasta tiedonkulkua tällainen varallisuus myös helposti jää veroviranomaisten ulottumattomiin ja näin ollen verottamatta.

Veroparatiisin tunnusmerkkeihin kuuluvat matalan verorasituksen ja edunsaajien anonymiteetin mahdollistavan lainsäädännön lisäksi muun muassa kahdenvälisen tietojenvaihtosopimusten vähyys tai täydellinen puuttuminen sekä tiukka pankkisalaisuuskäytäntö.³ Offshore-yhtiöiden ja erilaisten näihin liittyvien omistus- ja sijoitusjärjestelyjen edullisuudesta kertoo omalta osaltaan se, että esimerkiksi maailmankaupan rahavirroista noin 50 prosenttia on arvioitu kulkevan veroparatiisien kautta.⁴ Sittemmin asenteet verokilpailua, ankaraa pankkisalaisuussäännöstöä ja ylipäänsä veroparatiiseja kohtaan ovat muuttuneet Yhdysvaltojen, OECD:n ja G20-maiden toiminnan seurauksena: yksistään 2010-luvun taitteessa kahdenvälisiä verotietojenvaihtosopimuksia solmittiin globaalisti yli 800 kappaletta.⁵ Myös Suomi solmi tuolla aikavälillä lukuisia tietojenvaihtosopimuksia veroparatiiseina pidettyjen oikeusalueiden kanssa.⁶ Kansainvälisen verotuksen painopisteen voidaankin katsoa siirtyneen kaksinkertaisen

¹ G20 Summit – Press conference, Pittsburgh, 25 September 2009. (vierailtu 17.3.2015).

² United States Senate, Permanent Subcommittee on Investigations, Committee on Homeland Security and Governmental Affairs 2008, s. 1 ja 17. Vielä synkempi luku löytyy Tax Justice Networkin tutkimuksesta, jossa Yhdysvaltojen arvioitiin menettävän vuosittain verotuloja yli 337 miljardia dollaria. Tax Justice Network 2011a, s. 4.

³ Kuortti 2012, s. 415.

⁴ Kuortti 2012, s. 417.

⁵ Kuortti 2012, s. 418.

⁶ Äimä 2011, s. 166-174. Tällaisia oikeusalueita olivat muun muassa Brittiläiset Neitsytsaaret sekä maailman neljänneksi suurin rahoituskeskus Caymansaaret.

verotuksen poistamisesta kohti kansallisten veropohjien rapautumisen ehkäisyä ja ”verokikkailijoiden” vastuuseen saattamista.

Yksi tärkeimmistä keinoista veropakoiluun puuttumisessa on tietojen vaihto eri valtioiden viranomaisten välillä. Perinteisesti kansainvälisessä vero-oikeudessa tietoja on vaihdettu pyynnöstä, esimerkiksi EU-direktiivin tai valtioiden kahdenvälisen verosopimuksen nojalla jäsen- tai sopimusvaltion epäillessä rikosta. Pyyntöstä tapahtuva tietojenvaihto on kuitenkin käytännössä hallinnollisesti raskasta verrattuna automaattiseen tietojenvaihtoon, joka yleensä edellyttää informaation prosessointia ainoastaan vastaanottajavaltiossa.⁷ Tietojenvaihtopyynnön esittämiseksi viranomaisen tarvitsee lisäksi yleensä aina jonkinlaisia pohjatietoja veroparatiisikytköksen olemassaolosta.⁸ Viranomaiset joutuvat usein myös odottamaan pyydettyjä tietoja useita kuukausia ennen niiden saamista, varsinkin jos ulkomaisella veroviranomaisella ei ole niitä hallussaan ennestään.⁹ Lisäksi joissain tilanteissa, joissa valtioiden välillä ei ole verosopimusta, kansallisen verottajan pohdittavaksi voi tulla kysymys ulkomaisen vertailuaineiston käytettävyydestä. Pahimmassa tapauksessa tämä voi johtaa esimerkiksi syyteoikeuden vanhentumiseen, kuten näyttää käyneen Suomea koskeneessa Liechtenstein-tapauksessa.¹⁰

Automaattisella tietojenvaihdolla tarkoitetaan ilman pyyntöä tapahtuvaa, suurien informaatiomäärien systemaattista, yleensä vuosittaista ja vastavuoroista lähettämistä tietyistä edeltävästi määritellyistä tulolajeista valtiosta A valtioon B koskien valtio B:hen verovelvollisten henkilöiden ansaitsemia tuloja valtiossa A.¹¹ Perinteisesti tietojenvaihto on tapahtunut valtioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä, toisin sanoen veroviranomaiselta tai muulta vastaavalta elimeltä toiselle. Automaattinen tietojenvaihto on kustannustehokkain tapa käsitellä suuria määriä informaatiota, vaikka tämä edellyttääkin viranomaiselta tiettyä tietotekniikan tasoa ja osaavaa henkilöstöä.¹²

Automaattinen tietojenvaihto voidaan ehkä mieltää uudeksi keksinnöksi, vaikka todellisuudessa esimerkiksi Pohjoismaat ovat juridisesti kysyneet vaihtamaan tiettyjä tulotietoja keskenään tällä tavoin jo 1970-luvulta lähtien.¹³ Myös lukuisten Suomen

⁷ Gusmão de Oliveira 2013, s. 473.

⁸ Kuortti 2012, s. 419.

⁹ Gusmão de Oliveira 2013, s. 479.

¹⁰ Ks. AOA Dnro 4103/2/13, annettu 16.12.2014.

¹¹ Tämän suuntaisesti on termin määritellyt mm. Parida 2013, s. 424.

¹² Parida 2013, s. 432 ja 435.

¹³ Valkama 2013, s. 202.

solmimien kahdenvälisen verosopimusten tietojenvaihtoartiklat on jätetty avoimiksi niin, että sopimusten sanamuoto mahdollistaa automaattisen tietojenvaihdon tarvittaessa.¹⁴ Tietojenvaihto kuitenkin edellyttää sitä, että vaihdettavaksi tarkoitetut tiedot ovat juridisesti veroviranomaisten saatavilla. Tämän vuoksi on tärkeää, että valtioiden kansallisessa lainsäädännössä mahdollistetaan pankki- ja finanssilaitosten tietojenantovelvollisuus viranomaisille (tai viranomaisten tiedonsaantioikeus) pankkisalaisuudesta huolimatta.

Ensimmäinen konkreettinen harppaus kohti maailmanlaajuisia, pakollista automaattista tietojenvaihtoa nähtiin vasta vuonna 2010. Tällöin Yhdysvaltain kongressi säati yhdessä usean muun taloudelliseen elpymiseen tähtäävän lainsäädäntöuudistuksen kanssa niin sanotun Foreign Account Tax Compliance Actin (myöh. FATCA). Lain tarkoituksena on saattaa Yhdysvaltain veroviranomaisen, Internal Revenue Servicen (myöh. IRS) tietoon muun muassa Yhdysvaltojen kansalaisten ja yhdysvaltalaisomisteisten yritysten ulkomaisissa finanssilaitoksissa oleva varallisuus.

Pelkistetysti ilmaistuna alkuperäinen FATCA-säännöstö velvoittaa ulkomaisia finanssilaitoksia solmimaan suoraan IRS:n kanssa ns. FFI-sopimuksen (Foreign Financial Institution), ja raportoimaan tämän sopimuksen nojalla IRS:lle niiden asiakkaina olevista USA-henkilöistä vuosittain tietyt tiedot. Mikäli finanssilaitos ei solmi kyseistä sopimusta tai laiminlyö muuten FATCA-lainsäädännön tai FFI-sopimuksen mukaisia velvoitteita, tulee jokaisesta kyseiselle finanssilaitokselle suunnatusta yhdysvaltalaislähtöisestä maksusta pidättää 30 % suuruinen ennakonpidätys. FATCA:n myötä yksityinen sektori valjastetaan ensimmäistä kertaa konkreettisesti mukaan taisteluun valtioiden veropohjien rapautumista ja kansalaisten veropakoilua vastaan. Raportoinnin oli myös ensimmäistä kertaa alun perin tarkoitus tapahtua yksityiseltä sektorilta suoraan ulkomaiselle valtionhallinnolle, toisin sanoen vailla valtioidenvälistä sopimista.

Yhdysvallat on sittemmin käyttänyt FATCA:n globaalissa implementoinnissa apunaan valtiosopimuksia (Intergovernmental Agreements, IGA) finanssilaitosten kanssa suoraan sopimisen osoittauduttua monen valtion osalta mahdottomaksi näiden tietosuojalainsäädännöstä johtuen. Myös Suomi allekirjoitti Yhdysvaltojen kanssa tällaisen FATCA-sopimuksen 5. päivä maaliskuuta 2014. Tämän seurauksena Suomen valtion tulee varmistaa, että se lainsäädäntömuutoksillaan mahdollistaa suomalaisten finanssilaitosten

¹⁴ Näin on esimerkiksi Suomen ja Yhdysvaltojen, Suomen ja Ison-Britannian sekä Suomen ja Luxemburgin välisissä verosopimuksissa. Ks. SopS 3/2008, SopS 2/1970 ja SopS 62/2010.

FATCA-noudattamisen. Suomalaiset finanssilaitokset ovat tämän jälkeen velvoitettuja sekä tuntemaan ja tunnistamaan asiakkaansa entistä tarkemmin että raportoimaan näistä vuosittain tiettyjä tietoja Suomen Verohallinnolle, joka sitten välittää kyseiset tiedot IRS:lle.

Tietojen kerääminen ja raportointi on määrä aloittaa verovuodesta 2014 lukien. On arvioitu, että operatiiviset kustannukset FATCA-määräysten ja raportointimenetelmien implementoimiseksi tulevat olemaan jopa noin 235 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria yhtä finanssilaitosta kohden.¹⁵ Sopimus ja sen mukanaan tuomat velvoitteet on nyttemmin implementoitu blankettilailla (24/2015), asetuksella (SopS 25/2015) ja Verotusmenettelylain (18.12.1995/1558, myöh. VML) muutoksella osaksi Suomen kansallista lainsäädäntöä niin, että FATCA-sopimus on Suomessa lakina voimassa 2.3.2015 alkaen. Suomi ei ole tätä aiemmin tehnyt FATCA:a vastaavia sopimuksia yhdenkään toisen valtion tai oikeusalueen kanssa.¹⁶

1.2. Tutkimusaihe ja rajaukset

Tutkielmassa esitellään Yhdysvaltojen kehittämä FATCA-järjestelmä ja tämän pohjalta Suomen ja Yhdysvaltojen välillä solmittu FATCA-sopimus. Tutkimuksessa keskitytään ennen kaikkea selvittämään, millaisia velvoitteita suomalaisille finanssilaitoksille koituu Suomen ja Yhdysvaltojen välisen FATCA-sopimuksen myötä ja poikkeavatko nämä velvoitteet jollain tavalla finanssilaitosten jo olemassa olevista nykyisistä velvoitteista ja aiemmin vallinneesta oikeustilasta. Työssä pohditaan myös, millaisia ongelmia FATCA-järjestelmästä ja sen implementoinnista osaksi kotimaista lainsäädäntöä voi seurata ja kuinka FATCA-järjestelmää voi mahdollisesti kiertää Yhdysvaltoihin verovelvollisen tai ulkomaisen finanssilaitoksen näkökulmasta. Esittelen tutkielmassa myös lyhyesti, miten FATCA:n mukaisten tai siihen muuten läheisesti liittyvien velvoitteiden laiminlyönti tai muu rikkominen on sanktioitu finanssilaitosten ja verovelvollisten tasolla. Tutkielma käsittelee myös yleisemmin automaattista tietojenvaihtoa, sen eri malleja ja näiden eroja ja yhtäläisyyksiä kansainvälisessä verotuksessa sekä mahdollista tulevaa kehitystä kyseisellä oikeudenalalla.

Tutkimus tehdään nimenomaisesti suomalaisten finanssilaitosten ja Suomen ja

¹⁵ Soriano 2012, s. 551-552. Myös varovaisempia arvioita on esitetty.

¹⁶ HE 301/2014 vp, s. 3.

Yhdysvaltojen kahdenvälisen FATCA-sopimuksen näkökulmasta, eikä aihetta tarkastella Yhdysvaltojen muun lainsäädännön tai Yhdysvaltojen muiden kahdenvälisen FATCA-sopimusten näkökulmasta, paitsi milloin se on esitysteknisistä syistä, vertailukohdan vuoksi tai työn etenemisen kannalta relevanttia. Finanssilaitosten osalta tutkielman fokus on ennen kaikkea luottolaitos-, sijoitus- ja vähittäispankkitoiminnassa, toisin sanoen sellaisessa pankkitoiminnassa, jossa asiakasrajapinnassa ja toisena sopimusosapuolena on kuluttaja-asiakkaita sekä sellaisia yrityksiä, jotka eivät itse harjoita pankkitoimintaa. Tutkimuksen löydökset voivat tämän estämättä olla kuitenkin rinnastettavissa myös muunlaisiin finanssialan toimijoihin.

Tutkimuksessa ei käsitellä muilta osin Yhdysvaltojen tai Suomen kansallista verojärjestelmää, muita kahdenvälisiä verosopimuksia tai tietojenvaihtosopimuksia, aineellista vero-oikeutta tai viranomaisten yhteistyötä tilanteissa, joissa epäillään verorikoksia. Tutkimusalueen ulkopuolelle on myös rajattu ne mahdolliset erityisvelvoitteet tai muut poikkeukselliset piirteet, joita FATCA-sopimuksesta saattaa seurata Yhdysvaltojen kvalifioitu välittäjä (Qualified Intermediary, QI) -ohjelmassa mukana oleville finanssilaitoksille. Työssä ei myöskään rajauksellisista syistä vertailla keskenään niitä FATCA-valtiosopimuksesta mahdollisesti poikkeavia velvoitteita, joita finanssilaitoksille syntyy FFI-sopimuksen myötä. Kysymys sinällään olisi tosin jatkotutkimuksen kannalta mielenkiintoinen.

1.3. Tutkimusmenetelmät, lähteet ja tutkielman rakenne

Tutkimus on ennen muuta oikeusdogmaattinen, sillä siinä keskitytään etupäässä selvittämään voimassaolevan oikeuden sisältöä ja sen johdosta finanssilaitoksilta edellytettäviä toimintatapoja.¹⁷ Oikeusdogmatiikka on valittu ensisijaiseksi metodiksi sen vuoksi, että tämänhetkinen oikeustila on FATCA:n osalta vähintäänkin epäselvä ja voimassaolevan oikeuden todellisen sisällön tarkastelu on tämän vuoksi perusteltua. Tutkielman ote on osittain myös oikeushistoriallinen muun muassa selvitettäessä automaattisen tietojenvaihdon historiaa sekä Suomen kontekstissa että globaalisti, ja lisäksi kuvattaessa FATCA:n syntyvaiheita Yhdysvalloissa. Pohdittaessa eri tapoja välttää FATCA:n mukaisilta velvoitteilta sekä verovelvollisen että finanssilaitosten näkökulmasta,

¹⁷ Oikeusdogmatiikan ja lainopin tehtävästä ks. Husa, Mutanen, Pohjolainen 2008, s. 20.

on tutkimuksen metodi osin verosuunnittelullinen.

Koska kotimainen lainsäädäntö astui voimaan vasta 2.3.2015 eikä aiheesta ole Suomessa juuri aiemmin julkaistu oikeuskirjallisuutta, koostuvat tutkielman lähteet pääosin ulkomaisesta oikeuskirjallisuudesta, yhdysvaltalaisesta lainvalmisteluaineistosta, OECD:n ohjeista ja julkaisuista sekä Suomen kahdenvälisistä verosopimuksista. Veronkierrosta ja veroparatiiseista kirjoittamista ovat Suomessa aiemmin rajoittaneet omalta osaltaan niin viranomaisten kuin asianajajien salassapitosäännökset, ja tämän vuoksi aihepiiristä ylipäänsä ei ole juuri kotimaista oikeuskirjallisuutta.¹⁸ Tietojenvaihto-, veronkierto- ja veroparatiisiteemoista ovat Suomessa kuitenkin aiemmin kirjoittaneet muun muassa Hannu Kuortti ja Kristiina Äimä.

Tutkimuksessa on viitattu paikoitellen myös kotimaiseen lainsäädäntöön sekä tuomioistuinten, etenkin korkeimman hallinto-oikeuden (myöh. KHO) ratkaisuihin liittyen kansainväliseen verotukseen ja pankkien ja Verohallinnon väliseen suhteeseen. Suuri painoarvo tutkimuksen kannalta on myös FATCA:n implementoinnin yhteydessä tuotetulla lainvalmisteluaineistolla ja eri intressitahojen lausunnoilla. Tutkimuksessa on käytetty lähteenä myös eri viranomaistahojen (mm. Finanssivalvonta ja Verohallinto) valvottavilleen antamia menettelyohjeita ja -standardeja. Ylivoinainen enemmistö tutkielman lähteistä on julkaistu 2010-luvun puolella, ja loput 2000-luvulla yhtä artikkelia ja yhtä oikeustapausta lukuun ottamatta. Aivan viime vuosina julkaistujen lähteiden suureen määrään vaikuttaa merkittävästi tutkimusaiheen tuoreus kansainvälisessä kontekstissa.

Johdantoluvun 1 jälkeen, luvussa 2 käsittelen tiiviisti aiempaa oikeustilaa kansainvälisen verotuksen tietojenvaihdon osalta eritoten Suomen näkökulmasta. Esittelen luvussa ne Suomen kannalta tärkeimmät instrumentit, joiden nojalla tietoja on kansainvälisen verotuksen alalla vaihdettu ennen FATCA:n ilmentymistä. Käsittelen luvun lopussa myös FATCA:n syntyhistoriaa ja implementointia yleisellä tasolla siltä osin kuin se on lukijan aiheeseen perehdyttämisen ja tutkielman aihepiirin kannalta relevanttia. Koen aiemman oikeustilan ja FATCA:n syntyhistorian yleispiirteisen kuvaamisen tärkeäksi, jotta lukijalle muodostuu käsitys siitä, millaiseen säännösympäristöön ja ilmapiiriin tutkimuksen kohteena oleva oikeusongelma asettuu.

Luvussa 3 tarkastelen Suomen ja Yhdysvaltojen solmimaa FATCA-sopimusta

¹⁸ Kuortti 2012, s. 414.

tarkoitukseni esitellä lähemmin, millaisia finanssialan toimijoita sopimus todellisuudessa kattaa. Luvussa 4 erittelen ja tutkin lähemmin niitä pää- ja sivuvelvoitteita, joita FATCA-sopimus asettaa finanssilaitoksille. Luvussa 5 pohdin, millaisia käytännön ongelmia FATCA:sta ja sen implementoinnista kotimaiseen oikeusjärjestelmään saattaa seurata, miten järjestelmän noudattamatta jättäminen on sanktioitu sekä sitä, onko järjestelmältä jotenkin mahdollista välttyä finanssilaitoksen tai yksittäisen veronmaksajan tasolla. Esittelen myös lyhyesti ne muut automaattiseen tietojenvaihtoon tähtäävät mekanismit, jotka kansainvälisessä verotuksessa ovat käytettävissä. Tutkielman lopussa, luvussa 6 tarkastelen järjestelmään kohdistettua kritiikkiä eri näkökulmista, esittelen oikeuskirjallisuuden tarjoamia vaihtoehtoja tietojenvaihdolle sekä pohdin mahdollista vastaista oikeustilaa tietojenvaihdon osalta.

2. Tietojenvaihdosta kansainvälisessä verotuksessa

2.1. Aiempi oikeustila

2.1.1. Johdannoksi

Käytännössä automaattiseen tietojenvaihtoon ja sen toimivuuden tärkeyteen on globaalilla tasolla todella havahduttu vasta 2000-luvulle tultaessa. Tällöin muun muassa OECD:n yhteyteen perustettiin Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes -niminen yhteistyöelin. Elimen tehtävänä on varmistaa, että OECD:n jäsenmaat noudattavat kansainvälisesti sovittuja tietojenvaihdon ja verotuksellisen läpinäkyvyyden (fiscal transparency) standardeja.¹⁹ Käytännössä Global Forum seuraa jäseniään muun muassa kaksivaiheisten vertaisarviointien avulla, joiden tavoitteena on toisaalta arvioida jäsenvaltioiden normistojen laatua verotietojen vaihdon näkökulmasta sekä kyseisten normistojen implementointia käytännön tasolla.²⁰ Global Forum on maailman suurin yhteistyöelin veroasioissa, ja vuoden 2013 loppuun mennessä siihen on liittynyt 120 oikeusaluetta sekä Euroopan unioni.²¹

Käytännössä tietojenvaihdosta on annettu eritasoisesti valtioita sitovia ohjeita kansainvälisin sopimuksin, direktiivein ja erilaisin pehmeän sääntelyn keinoin. Suomen kannalta kahdenvälisiin verosopimuksiin ja EU-direktiiveihin perustuva tietojenvaihto on osoittautunut käytännössä yhtä tehokkaaksi.²² Seuraavassa käyn läpi muutamia aihepiiriin liittyviä Suomen ja Yhdysvaltojen FATCA-sopimusta edeltäneitä instrumentteja siltä osin kuin niiden esittely on tutkielman kannalta relevanttia. Aloitan tarkastelun pohjoismaisista sekä EU:n sisäisistä tietojenvaihto- ja virka-apumekanismeista, jonka jälkeen siirryn tarkastelemaan OECD:n tuottamia dokumentteja. Lopuksi tarkastelen vielä Suomen ja Yhdysvaltojen välistä verosopimusta jonka jälkeen esittelen itse FATCA-lainsäädännön.

2.1.2. Tietojenvaihto Pohjoismaissa

Pohjoismaiden välistä yhteistyötä voidaan syystä kutsua vanhimmaksi ja laaja-alaisimmaksi alueelliseksi yhteistyöksi maailmassa, ja valtiot ovat olleet edelläkävijöitä myös veroasioihin

¹⁹ Global Forumista voi lukea lisää osoitteesta <http://www.oecd.org/tax/transparency/> (vierailtu 11.3.2015).

²⁰ Ks. vertaisarvioinneista http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews_2219469x (vierailtu 17.3.2015).

²¹ Äimä 2014, s. 453-454.

²² Äimä 2011, s. 160.

liittyvässä yhteistyössä.²³ Tämä pohjoismaisten viranomaisten kesken veroasioissa tapahtuva yhteistyö on myös kaikkein aktiivisinta maailmassa.²⁴ Tästä hyvänä esimerkkinä toimii Pohjoismaiden välillä virka-avusta veroasioissa vuonna 1989 tehty sopimus (SopS 37/1991). Sopimuksen 1 artiklassa minkäänlaista virka-avun tai tietojenvaihdon tyyppiä ei ole lähtökohtaisesti suljettu sopimuksen soveltamisalasta pois.

”Ilman eri esitystä” tapahtuva tietojenvaihto mainitaan nimenomaisesti sopimuksen artiklassa 11. Tietojenvaihto koskee sekä sopimusvaltioiden luonnollisia että oikeushenkilöitä ja näiden hankkimia tuloja hyvin laajalla skaalalla, ja kyseiset tiedot tulee toimittaa asianomaiselle sopimusvaltiolle mahdollisimman pian kalenterivuoden päättymisen jälkeen.²⁵ Käytäntö on osoittanut tietojenvaihdon toimivan Pohjoismaiden välillä tehokkaasti ja muista Pohjoismaista (ja lisäksi Baltiasta) saatu data on yleensä erittäin hyvälaatuista.²⁶ Suomen tekemistä tietopyynnöistä 20 - 50 % koskee tietoja Suomeen verovelvollisten ulkomaisista pankkitalletuksista.²⁷ Pohjoismaiden toimivaltaiset viranomaistahot kokoontuvat myös säännöllisesti keskenään jakaakseen informaatiota ja kokemuksia tietojenvaihtoon liittyen.²⁸

Virka-apusopimus on edelleen voimassa, joskin uudesta sopimuksesta on käyty neuvotteluja 2000-luvulla.²⁹ Sopimuksen osalta merkittävää on huomata, että automaattinen tietojenvaihto oli mahdollista jo aiemman, vuodelta 1972 olevan pohjoismaisen virka-apusopimuksen nojalla.³⁰ Lisäksi verrattuna myöhemmin esiteltävään OECD:n malliverosopimukseen tulee kiinnittää huomiota siihen, että pohjoismaisessa virka-apusopimuksessa verotietojen automaattinen vaihto on sopimusvaltioita velvoittavaa, voimassaolevaa oikeutta. Malliverosopimuksen 26 artiklassa tietojenvaihdon tapa jätetään tarkemmin yksilöimättä; lisäksi kyse on soft law-instrumentista, joka ei siis ole sinällään sitova.³¹

²³ OECD 2011, artikla 206 s. 63.

²⁴ Kuortti 2012, s. 420.

²⁵ SopS 37/1991 11 artikla. Artiklan 1 kohdan alakohdassa c mainitaan tällaisena vaihdettavana tietona muun muassa rahalaitoksilta olevat saamiset sekä näiden korot.

²⁶ Äimä, Lahdenperä, Soinila 2009, s. 223 ja 233.

²⁷ Äimä, Lahdenperä, Soinila 2009, s. 234.

²⁸ Kuortti 2012, s. 419.

²⁹ https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/35580.pdf, s. 9. Vierailtu 16.1.15.

³⁰ Valkama 2013, s. 202.

³¹ Valkama 2013, s. 207, näin myös Äimä 2014 s. 457.

2.1.3. Tietojenvaihto EU:ssa

Euroopan unionin jäsenvaltioilla on edelleen laaja verotuksellinen autonomia. Vähäinen harmonisointi yhdistettynä jäsenvaltioiden väliseen toimimattomaan tietojenvaihtoon on omiaan aiheuttamaan veropohjan rappeutumista, ja siksi tilannetta on pyritty korjaamaan direktiiveillä.³² EU:ssa jäsenvaltioiden välinen verotietojen vaihto sai laintasoisen ilmenemismuotonsa joulukuussa 1977, kun neuvosto antoi direktiivin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien verojen alalla (77/799/ETY, ns. ”virka-apudirektiivi”).³³ Direktiivissä velvoitetaan jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset vaihtamaan keskenään ”kaikkia tietoja, jotka voivat mahdollistaa niille tulo- ja varallisuusverojen asianmukaisen määrittämisen” (1 artiklan 1 kohta).

Direktiivissä mainitaan myös tietojenvaihto ilman ennalta esitettävää pyyntöä (3 artikla). Toimivaltaisen viranomaisen tulee direktiivin nojalla antaa pyydetty tiedot viipymättä (5 artikla). Nytemmin vuoden 1977 virka-apudirektiivi on kumottu uudella, vuodelta 2011 olevalla virka-apudirektiivillä (2011/16/EU, neuvoston direktiivi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta), jossa automaattinen tietojenvaihto tiettyjen tulotyyppien osalta on säädetty pakolliseksi (2011/16/EU 8 artikla). Direktiivissä säädetään myös kolmansille osapuolille tarjottavasta laajemmasta yhteistyöstä sekä vakiomuotoisesta lomakkeesta ja tiedonsiirtojärjestelmästä. Käsittelen virka-apudirektiivin sisältöä ja viimeaikaisia uudistuksia lähemmin luvussa 5.

Automaattisesta tietojenvaihdosta on EU:n tasoisesti säädetty myös neuvoston direktiivissä 2003/48/EY säästöjen tuottamien korkotulojen verotuksesta (ns. ”säästödirektiivi”). Direktiivin mukaan maksuasiamiehen, ts. taloudellisen toimijan, joka maksaa korkoa tai huolehtii koron maksamisesta todelliselle edunsaajalle toiseen jäsenvaltioon, tulee ilmoittaa oman jäsenvaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle tietyt yksilöintitiedot todellisesta edunsaajasta ja maksetuista suorituksista. Tällaisia tietoja ovat mm. edunsaajan henkilöllisyys ja asuinpaikka, maksuasiamiehen tiedot, edunsaajan tilinumero sekä tiedot koronmaksusta (säästödirektiivin 8 artikla). Maksuasiamiehen sijoittautumisvaltion toimivaltaisen viranomaisen tehtäväksi jää toimittaa automaattisesti vähintään kerran vuodessa nämä tiedot todellisen edunsaajan jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille (9

³² Muñoz Forner 2013, s. 264.

³³ Aiheesta on kirjoittanut mm. Cannas 2013, s. 30-33.

artikla).

Kolme jäsenvaltiota (Belgia, Luxemburg ja Itävalta) teki varauman tietojenvaihdon käyttöönottoajankohtaan ”rakenteellisiin eroavaisuuksiin vedoten”, ja ne sopivat soveltavansa siirtymäkauden ajan korkojen lähdeverojärjestelmää automaattisen tietojenvaihdon sijasta.³⁴ Tänä päivänä lähdeveroa käyttää valtioista enää Itävalta Luxemburgin siirryttyä automaattiseen tietojenvaihtoon 1.1.2015 alkaen.³⁵ Suomen osalta säästödirektiivi on merkinnyt lähinnä Verohallinnolle saapuvan vertailutiedon määrän kasvua sekä tiedon entistä suurempaa oikea-aikaisuutta: lähetettäviin tietoihin direktiivin implementoinnilla ei ole ollut vaikutusta.³⁶ Komission raportin mukaan jäsenvaltioiden toisiltaan saaman tiedon laatu ja käytettävyys ovat parantuneet direktiivin myötä.³⁷ Maaliskuussa 2015 Euroopan unionin neuvosto on esittänyt säästödirektiivin kumoamista vedoten standardien päällekkäisyyteen uusitun virka-apudirektiivin kanssa.³⁸

Mainitsemisen arvoinen instrumentti tässä kontekstissa on myös Euroopan neuvoston ja OECD:n välinen yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta (SopS 21/1995).³⁹ Yleissopimuksen artiklassa 6 vahvistetaan periaate, jonka mukaan sopimusosapuolten tulee vaihtaa tietoja automaattisesti sen mukaisesti, mitä osapuolet ovat asiasta keskinäisesti sopineet. Yleissopimus ei siis itsessään velvoita valtioita automaattiseen verotietojen vaihtamiseen, vaan ohjaa sopijavaltiot noudattamaan niitä määräyksiä, joita niillä on automaattisesta tietojenvaihdosta kansallisissa, kahdenvälisissä verosopimuksissaan. Yleissopimusta muutettiin vuonna 2010 muutospöytäkirjalla (Suomessa SopS 40/2011), jolloin sopimusvaltioilta poistettiin mahdollisuus kieltäytyä tietojen antamisesta sillä perusteella, että tiedot ovat pankin, muun rahoituslaitoksen, välittäjän tai edustajan tai uskotun miehen hallussa.⁴⁰ Marraskuussa 2014 yleissopimukseen osallistuu yhteensä 84 oikeusaluetta.⁴¹

³⁴ Säästödirektiivin esipuheen kohta 17. Todellisina perusteluina varaumalle on esitetty mm. ko. valtioiden pankkisalaisuussäännösten suojaaminen sekä kilpailukyvyn säilyttäminen suhteessa kolmansiin maihin ja muihin jäsenvaltioihin. Ks. Cosentino 2013, s. 296.

³⁵ Cosentino 2013, s. 296. Luxemburgin valtiovarainministeriön tiedote aiheesta löytyy sivuilta http://www.mf.public.lu/actualites/2013/04/faq_aut_exchange_1004131/index.html (vierailtu 20.1.2015).

³⁶ Verohallinnon ohje: Säästödirektiivi (2003/48/EY) kohta 3. Aiheesta myös Äimä 2014, s. 464.

³⁷ COM(2012) 65 final, s. 12. Lyhyesti myös Juusela 2012, s. 340.

³⁸ Ks. COM(2015) 129 final, s. 4.

³⁹ Aihetta on tutkinut mm. Wittmann 2013, s. 177-196.

⁴⁰ Muutospöytäkirjan V artiklan kohta 4, SopS 40/2011.

⁴¹ OECD 2014a, s. 5. Lista osallistuvista oikeusalueista (tilanne 17.11.2014) löytyy osoitteesta http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf (vierailtu 20.1.2015). Huomionarvoista on, että kaikki yleissopimuksen allekirjoittaneet valtiot eivät ole ratifioineet sopimusta.

Edellä esitellyistä Pohjoismaiden ja EU:n tasoisista tietojenvaihtomekanismeista käy hyvin ilmi, että alueen finanssialan toimijat ja viranomaiset ovat tottuneet toimittamaan ja vaihtamaan keskenään erilaisia finanssialan toimijoiden hallussa olevia tili- ja maksutietoja. Juridinen perusta tietojenvaihdolle on vahva, ja yhteistyö Pohjoismaiden ja jäsenvaltioiden välillä on ilmeisen tehokasta.⁴² Tämä varmasti omalta osaltaan helpottaa eri toimijoiden valmistautumista toimialan vastaisiin muutoksiin ja haasteisiin.

2.1.4. OECD:n mallisopimukset

OECD on ollut viime vuosikymmeninä erittäin aktiivinen tietojenvaihdon kehityksen edistämisessä. Järjestö on julkaissut 2000-luvulla mm. mallin sekä sopimuksesta tietojen vaihdosta veroasioissa että kahdenvälisestä verosopimuksesta. Mallisopimukset on nimensä mukaisesti tarkoitettu sopimus pohjiksi OECD:n jäsenvaltioiden keskinäiseen käyttöön. On myös tärkeää huomata, ettei kyse ole sinällään sitovasta oikeudesta, vaan soft law-tyyppisestä sääntelystä siitä huolimatta, että OECD:n merkitys kansainvälisen verotuksen alueella onkin suuri.

Huhtikuussa 2002 julkaistu ”Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters” (ns. TIEA-mallisopimus) oli ensimmäinen instrumentti, jossa määriteltiin OECD:n tasoinen standardi valtioiden kahdenväliselle tietojenvaihtosopimukselle.⁴³ Mallisopimuksen johdannon kohdassa 1 todetaan sopimuksen tarkoituksena olevan kansainvälisen yhteistyön edistäminen veroasioissa tietojenvaihdon kautta.⁴⁴ Tutkimusaiheen kannalta mallisopimuksen merkittävin anti löytyy artikloista 5 ja 7.

Mallisopimuksen artikla 5 sisältää määräyksiä mm. pyynnöstä tapahtuvasta tietojenvaihdosta ja sen hallinnollisesta toteutuksesta: artiklan kohdassa 4 todetaan muun muassa, että sopimusvaltioiden tulee varmistua siitä, että niiden toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus hankkia verotuksen toteuttamista varten tietoja mm. maan pankeilta, finanssilaitoksilta ja muilta näitä vastaavilta toimijoilta. Lisäksi artiklan 7 kohdan 2 kommentaarissa todetaan tietojenvaihtosopimuksen syrjäyttävän sellaiset kansalliset säännökset ja käytänteet, jotka muutoin estäisivät pankkien tai finanssilaitosten hallussa olevien tietojen vaihtamisen.⁴⁵ TIEA-mallisopimusta voidaan sen soft law-luonteesta

⁴² Ks. Äimä, Lahdenperä, Soinila 2009, s. 223 ja 230-231.

⁴³ Ks. Pankiv 2013, s. 155.

⁴⁴ OECD 2002, s. 2. Alheesta myös Pankiv 2013, s. 155.

⁴⁵ OECD 2002, kommentaariosion kohta 82, s. 26-27.

huolimatta pitää tärkeänä dokumenttina kansainvälisessä tietojenvaihdossa, sillä esimerkiksi Suomen kaikki 39 tietojenvaihtosopimusta on muotoiltu tämän OECD:n julkaiseman mallin pohjalta.⁴⁶

Toinen sekä kansainvälisesti että tutkielman kannalta tärkeä dokumentti on OECD:n julkaisema Model Tax Convention on Income and Capital (ns. OECD:n malliverosopimus), jonka ensimmäinen versio ilmestyi jo vuonna 1963.⁴⁷ Malliverosopimusta on päivitetty ahkerasti 1990 -luvulta lähtien, ja sen viimeisin versio on vuodelta 2010. Vuoden 2005 uudistuksen yhteydessä malliverosopimuksen artiklaan 26 (Exchange of Information, tietojen vaihtaminen) lisättiin kohta 5, jonka mukaan sopimusvaltio ei saa kieltäytyä antamasta tietoja toiselle sopimusvaltiolle vain sillä perusteella, että tiedot ovat pankin tai finanssilaitoksen hallussa, ts. kansalliseen pankkisalaisuussäännöstöön vedoten. Artikla 26 mahdollistaa lähtökohtaisesti kaikenlaisen, ennalta sopimuksen kannalta relevantilta vaikuttavan tiedon vaihtamisen eikä se myöskään sulje mitään tietojenvaihdon tapaa pois sopijavaltioiden menetelmävalikoimasta.⁴⁸

Tämänkin soft law-instrumentin merkitys on siinä, että enin osa esimerkiksi Suomen tekemistä kahdenvälisistä verosopimuksista perustuu substanssiltaan malliverosopimuksen tekstiin: muun muassa kaikkien Suomen kahdenvälisten verosopimusten tietojenvaihtoa koskeva artikla pohjautuu lähes sanasta sanaan OECD:n malliverosopimuksen artiklaan 26.⁴⁹ Lisäksi ratkaisussa KHO 2011:101 on todettu, että milloin Suomen verosopimusten määräykset ovat OECD:n malliverosopimusten mukaisia, tulee tulkintatilanteessa antaa painoarvoa OECD:n malliverosopimuksen kommentaarille riippumatta siitä, kuuluuko verosopimuksen toinen osapuoli OECD:hen vai ei. Näin ollen myös sopimuksen kommentaarilla on oikeudellista painoarvoa, vaikkei se sinällään olekaan OECD:n jäsenvaltioita sitova asiakirja.

2.1.5. Suomen ja Yhdysvaltojen verosopimus

Suomi allekirjoitti Yhdysvaltojen kanssa sopimuksen tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi ja veron kiertämisen estämiseksi vuonna 1989.

⁴⁶ OECD 2013a s. 67, kohta 232.

⁴⁷ Ks. OECD 2010a.

⁴⁸ OECD 2010b s. 398.

⁴⁹ Ks. Verohallinto 2013 s. 179, jossa todetaan suurimman osan Suomen verosopimuksista perustuvan OECD:n vuoden 1977 malliverosopimukseen. Lisäksi OECD 2013 s. 67 kohdat 229-231.

Sopimus on Suomessa saatettu voimaan asetuksella vuonna 1991.⁵⁰ Sopimuksen viimeisin muutos on tullut voimaan joulukuussa 2007.⁵¹ Suurimpina vaikuttimina verosopimuksen solmimiselle alun perin olivat todennäköisesti yritysten ja talouselämän tarpeet.⁵² Asiakirja on merkittävä tässä kontekstissa siksi, että siinä asetetaan laintasoiset perusteet nimenomaan Suomen ja Yhdysvaltojen väliselle tietojenvaihdolle veroasioissa.⁵³ Näin ollen myös FATCA-sopimus rakentuu juridisesti ikään kuin tämän verosopimuksen luoman kehikon ”päälle”.⁵⁴ Normihierarkkisesti verosopimus asettuu, kuten muutkin valtiosopimukset, samalle tasolle kansallisen lainsäädännön kanssa. Tästä johtuen tulee ottaa huomioon, että mahdollisessa ristiriitatilanteessa EU-oikeus syrjäyttää valtiosopimuksen määräyksen etusijaperiaatteen mukaisesti.⁵⁵

Käytännössä tietojenvaihdosta säädetään verosopimuksen artiklassa 26, joka vuonna 2007 voimaan tulleen uudistuksen jälkeen vastaa OECD:n malliverosopimusta.⁵⁶ Tietojenvaihtoa edellytetään, kun tiedot ”voivat olla merkittäviä” joko verosopimuksen tai sopimusvaltion sisäisen lainsäädännön kannalta (26 artikla, kohta 1). Sopimuksen perusteella saatuja tietoja tulee käsitellä samalla tavoin salaisina kuin kansallisen lainsäädännön perusteella saatuja vastaavia tietoja (26 artikla, kohta 3). Tietojen hankinnasta ja vaihtamisesta ei voi sopimuksen mukaan myöskään kieltäytyä kansallisen verointressin puuttumiseen tai lainsäädännöstä johtuvaan tiedonsaantirajoitukseen (esim. pankkisalaisuus) vedoten (kohdat 5 ja 6).⁵⁷

Tietojenvaihdon lisäksi sopimuksessa määritellään muun muassa Suomen ja Yhdysvaltojen oikeus tiettyjen tulolajien verottamiseen rajat ylittävissä tilanteissa, mikä on omiaan lisäämään ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta. FATCA-sopimus saattaa kuitenkin tuoda ristiriitoja verosopimuksella valtioiden välille luotuun kehikkoon. Tarkastelen

⁵⁰ SopS 2/1991, Asetus Amerikan yhdysvaltojen kanssa tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi ja veron kiertämisen estämiseksi tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta, annettu 17.1.1991.

⁵¹ SopS 3/2008, Tasavallan presidentin asetus Amerikan yhdysvaltojen kanssa tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi ja veron kiertämisen estämiseksi tehdyn sopimuksen muuttamista koskevan pöytäkirjan voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta, annettu 11.1.2008.

⁵² Ks. yleisesti verosopimusten solmimisesta Frände 2011, s. 513.

⁵³ HE 301/2014 vp, s. 3.

⁵⁴ Myös FATCA-sopimuksen johdannossa viitataan suoraan Suomen ja Yhdysvaltain väliseen tuloverosopimukseen. Ks. HE 301/2014 vp, s. 24.

⁵⁵ Ks. Rosas ja Pohjankoski 2012, s. 436.

⁵⁶ Käytännössä yksi syy verosopimuksen muutokselle oli juuri OECD:n malliverosopimukseen tullut päivitys. Ks. HE 95/2006 vp, s. 1.

⁵⁷ HE 95/2006 vp, s. 15. Lisäksi verosopimuksen muutoksista Viitala 2008, s. 307.

Yhdysvaltojen verotusoikeutta kahdenvälisen verosopimuksen ja FATCA-sopimuksen valossa lähemmin tutkielman luvussa 5.

2.2. Foreign Account Tax Compliance Act

2.2.1. FATCA:n taustaa ja sisältö yleispiirteittäin

Kaikista maailman valtioista Yhdysvallat menettää eniten verotuloja vuosittain kansalaistensa harjoittaman verojen välttelyn takia.⁵⁸ Veropohjan rapautumista on maassa yritetty paikata aiemminkin erilaisten ohjelmien avulla⁵⁹, mutta FATCA:a voidaan pitää näistä ylivoimaisesti laaja-alaisimpana sekä globaalilta vaikuttavuudeltaan että kustannuksiltaan. Tänä päivänä FATCA-sopimuksen on allekirjoittanut Yhdysvaltojen kanssa jo 54 valtiota, ja sama määrä oikeusalueita on päässyt Yhdysvaltojen kanssa yhteisymmärrykseen tulevan FATCA-sopimuksen sisällöstä.⁶⁰ Seuraavassa käyn lyhyesti läpi FATCA:n säätämishistorian, säännösten keskeisimmän sisällön sekä FATCA:n kansainväliset implementointivaihtoehdot.

Yhdysvalloissa tuloverotus perustuu maassa asumisen lisäksi vahvasti kansalaisuuteen: Yhdysvaltojen kansalaiset ovat maahan vero- ja näin ollen myös ilmoitusvelvollisia maailmanlaajuisista tuloistaan riippumatta siitä, missä päin maailmaa he faktisesti asuvat.⁶¹ IRS nojaa tuloverotuksessa pitkälti verovelvollisen omaan ilmoitukseen.⁶² Jos siis verovelvollinen täyttää veroilmoituksensa puutteellisesti joko tietoisesti tai epähuomiossa, jäävät esimerkiksi ulkomaiset sijoitukset helposti Yhdysvaltojen verotuksen ulkopuolelle.

Edellä kuvattu malli luo mahdollisuuden kiertää Yhdysvaltojen verotusta suhteellisen helpolla tavalla. Tätä taustaa vasten lieene helppo ymmärtää, millaisen suunnanmuutoksen syyskuun 2001 terrori-isku, vuosikymmenen vaihteeseen osunut finanssikriisi ja samoihin aikoihin ilmi tullut sveitsiläisen UBS-pankin järjestelmällinen toiminta sen auttaessa yhdysvaltalaisasiakkaitaan välttelemään kotimaansa verotusta aiheuttivat Yhdysvaltojen

⁵⁸ Cavelti 2013, s. 173-174. Muut viiden kärjessä olevat maat ovat Brasilia, Italia, Venäjä ja Saksa. Ks. Tax Justice Network 2011a s. 4.

⁵⁹ Esimerkkinä tällaisista ohjelmista voidaan mainita offshore -sijoituksiin kohdistunut ns. tehokkaan katumisen ohjelma voluntary disclosure program, joka toimi Yhdysvalloissa vuosina 2009, 2011 ja 2012. Kuortti 2013, s. 395.

⁶⁰ Tilanne 23.1.2015. Lista FATCA-sopimuksen allekirjoittaneista valtioista löytyy osoitteesta <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA-Archive.aspx>.

⁶¹ Department of the Treasury, Internal Revenue Service 2014, s. 2.

⁶² Ordower 2009, s. 570.

veropolitiikassa.⁶³ Talouden elpymiseksi, veromoraalin ylläpitämiseksi ja valtion turvallisuutta uhkaavan toiminnan kitkemiseksi oli keksittävä uusia keinoja.

18. maaliskuuta 2010 Yhdysvaltain kongressi sääti Hiring Incentives to Restore Employment (ns. HIRE) Actin⁶⁴ yhteydessä ns. FATCA-säännökset, joiden tarkoituksena on saada yksityinen finanssisektori valjastettua mukaan taisteluun veropakoilua vastaan. Säännösten nojalla ulkomaisten pankkien ja finanssilaitosten tulee solmia ns. FFI-sopimus IRS:n kanssa, ja vuosittain raportoida IRS:lle tietyt tiedot niiden asiakkaina olevista yhdysvaltalaisista yksityishenkilöistä ja yrityksistä sekä näiden omistuksista. Näitä tietoja IRS sitten vertaa verovelvollisen itsensä antamaan ilmoitukseen.⁶⁵

Mikäli finanssilaitos ei suostu raportointiin tai se ei muutoin noudata Yhdysvaltojen lainsäädäntöä, tulee jokaisesta kyseiselle finanssilaitokselle suunnatusta Yhdysvalloista lähtöisin olevasta suorituksesta periä 30 prosentin suuruinen sanktionluonteinen ennakonpidätys.⁶⁶ Alkuperäiset säännökset velvoittavat myös FATCA-lainsäädäntöä noudattavan, FFI-sopimuksen tehneen ulkomaisen finanssilaitoksen itsensä pidättämään 30 prosentin suuruisen ennakonpidätyssumman kaikista maksuista, jotka kyseinen finanssilaitos välittää ei-osallistujafinanssilaitoksille tai sellaisille tilinhaltijoille, jotka eivät suostu antamaan pankille sen vaatimia tunnistetietoja. Tällaisten ”haluttomien” tilinhaltijoiden tilit finanssilaitosten tulisi lisäksi sulkea FATCA-säännösten nojalla, mikäli ulkomainen lainsäädäntö estäisi raportoinnin eikä mikään erivapaus sovellu tilanteeseen.⁶⁷

2.2.2. FATCA:n implementointivaihtoehdot

Käytännössä finanssilaitosten suora sopiminen raportoinnista IRS:n kanssa on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi. Muun muassa EU:n alueella direktiivi 95/46/EY⁶⁸ ja Suomessa direktiivin pohjalta säädetty Henkilötietolaki (22.4.1999/523) asettavat rajoituksia henkilötietojen luovuttamiselle ilman rekisteröidyn suostumusta. Näiden

⁶³ Cavelti 2013, s. 180-182. UBS-tapauksesta kattavasti ks. United States Senate, Permanent Subcommittee on Investigations, Committee on Homeland Security and Governmental Affairs 2008, s. 8-15 ja 80-110. Itse asiassa veroparatiiseissa tapahtuneita rahoitusalan säännösrikkomuksia voidaan pitää yhtenä globaalin finanssikriisin osatekijöistä. Ks. Kuortti 2012, s. 414.

⁶⁴ 111th Congress: Public law 111-147—Mar. 18, 2010. FATCA-säännökset löytyvät kohdasta title V, subtitle A, sec. 1471-1474.

⁶⁵ Tähän suuntaan viittaa mm. Turina 2013, s. 139.

⁶⁶ U.S. Internal Revenue Code, sec. 1471.

⁶⁷ U.S. Internal Revenue Code, sec. 1471 (b)(1)(F).

⁶⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

ilmenneiden juridisten raportointiongelmien johdosta Yhdysvaltojen valtiovarainministeriö (myöh. Treasury) kehitti vuonna 2012 yhteistyössä ulkomaisten hallitusten kanssa kaksi vaihtoehtoista valtiosopimusmallia (intergovernmental agreements, myöh. IGA), jolla kansallisen lainsäädännön ongelmat voitiin kiertää ja FATCA-järjestelmän käytännön implementointia helpottaa.⁶⁹ Viimeistään Ranskan, Saksan, Italian, Espanjan, Iso-Britannian ja Yhdysvaltojen yhteisen julkilausuman myötä heinäkuussa 2012 kaikille kävi selväksi, että FATCA:sta mallisopimuksineen oltiin kaavailemassa samalla uutta automaattisen tietojenvaihdon globaalia standardia.⁷⁰

Sopimusmallit poikkeavat toisistaan sen mukaan, millä tavoin finanssilaitosten raportointi IRS:lle toteutetaan käytännössä. Mallissa 1 sopimusvaltion tulee muuttaa kansallista lainsäädäntöään niin, että se mahdollistaa finanssilaitosten toimimisen FATCA-säännösten edellyttämällä tavalla. Finanssilaitosten tulee toimittaa tiedot sijaintivaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle, joka sitten vaihtaa tiedot IRS:n kanssa automaattisesti vuosittain. Finanssilaitokselta ei edellytetä tämän lisäksi erillistä FFI-sopimusta: huomattavaa on myös, että mallisopimuksessa 1 finanssilaitoksilta edellytettäviä toimia ja velvoitteita on yksinkertaistettu verrattuna FFI-sopimukseen. Mallissa 2 sopimusvaltio sitoutuu siihen, että se mahdollistaa valtiossa sijaitsevien finanssilaitosten rekisteröitymisen, FFI-sopimuksen tekemisen ja suoran raportoinnin IRS:lle.⁷¹ Enin osa FATCA-sopimuksista on tehty mallin 1 mukaisesti (mm. Iso-Britannian, Ranskan, Saksan ja Luxemburgin sopimus), mutta esimerkiksi Sveitsin, Japanin ja Itävallan FATCA-sopimus on mallin 2 mukainen.⁷²

On tärkeää huomata, ettei FATCA-sopimuksella ole tarkoitus korvata valtioiden välillä ennestään olevia tietojenvaihtosopimuksia tai muita kahdenvälisiä verosopimuksia, vaan kyse on instrumentista, joka rakentuu olemassa olevien rakenteiden ”päälle” ja jonka mekanismeilla täydennetään valtioiden välillä mahdollisesti jo tapahtuvaa tietojenvaihtoa veroasioissa.⁷³ Linkki tietojenvaihtosopimukseen ja niiden tärkeyteen näkyy myös toista

⁶⁹ Gupta 2013, s. 228, U.S. Treasury Department 2012b s. 1, kohta A, alakohta 3.

⁷⁰ U.S. Treasury Department 2012a.

⁷¹ Guptan mukaan huomattavaa on se, että mallin 2 mukaisessa sopimuksessa finanssilaitosten tulee valtiosopimuksen lisäksi solmia FFI-sopimus IRS:n kanssa. Mallin 2 sopimuksessa tietojenvaihto ei myöskään ole molemminpuolista, toisin kuin mallissa 1 (joskin myös tästä sopimuksesta on olemassa versio, jossa tietojenvaihto tapahtuu yksipuolisesti). Gupta 2013, s. 228-229.

⁷² <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA-Archive.aspx>, vierailtu 27.1.2015.

⁷³ Turina 2013, s. 136 ja U.S. Treasury Department 2012a.

kautta: mikäli Yhdysvalloilla ei ole toisen sopimusvaltion kanssa voimassaolevaa tietojenvaihtosopimusta, solmii se kyseisen valtion kanssa ei-vastavuoroisen FATCA-sopimuksen eli sopimuksen, jossa Yhdysvallat toimii ainoastaan tietojen vastaanottajamaana lähettämättä itse mitään tietoja ulkomaille.⁷⁴ Seuraavassa luvussa siirryn tarkastelemaan lähemmin Suomen ja Yhdysvaltojen välistä FATCA-sopimusta. Käytän tekstissä hyväkseni hallituksen esityksessä (HE 301/2014 vp) ja muussa virallisaineistossa käytettyjä termejä.

⁷⁴ Kaye 2014, s. 379.

3. Suomen ja Yhdysvaltojen FATCA-sopimus

3.1. Sopimuksen sisältö yleispiirteittäin

Suomen 5. päivänä maaliskuuta 2014 allekirjoittama sopimus⁷⁵ on mallin 1 mukainen: suomalaiset finanssilaitokset ovat velvollisia toimittamaan keräämänsä tiedot suoraan Verohallinnolle, joka sitten lähettää tiedot edelleen IRS:lle. IRS:ltä Suomi puolestaan saa vastaavasti vuosittain tietoja niistä Suomeen verovelvollisista henkilöistä, joilla on yhdysvaltalaisissa finanssilaitoksissa varallisuutta.⁷⁶ Kuten aiemmin todettu, FATCA-sopimuksen juridisena pohjana toimii Suomen ja Yhdysvaltojen välinen verosopimus (SopS 2/1991 ja SopS 3/2008), jonka artiklassa 26 säädetään tietojen vaihtamisesta.

Edellä todetun mukaisesti sopimusmallin 1 ansioista jokaisen suomalaisen raportoivan finanssilaitoksen ei tarvitse solmia tietojenvaihtosopimusta erikseen IRS:n kanssa vaan niiden katsotaan noudattavan Yhdysvaltain säännöstöä, kunhan finanssilaitokset noudattavat niille asetettuja velvoitteita⁷⁷. Valtioidenvälisellä raportoinnilla vältetään lakiteknisesti myös keskustelua herättäneet henkilötietojen luovuttamiseen liittyvät ongelmat.⁷⁸ Muita valtiosopimuksen tuomia etuja edellä mainittujen lisäksi ja verrattuna FFI-sopimukseen ovat muun muassa:

- 1) Yhdysvallat pidättäytyy sanktioimasta suomalaisia finanssilaitoksia, ellei se katso niitä ei-osallistujiksi vakavan rikkomuksen johdosta, jolloin se kohdistaa niihin 30 %:n ennakonpidätyksen (SopS 25/2015, artikla 4, kohta 1 alakohta 2);
- 2) Yhdysvallat ei vaadi suomalaisia finanssilaitoksia pidättämään veroa haluttomilta tilinhaltijoilta tai sulkemaan tällaista tiliä, mikäli Yhdysvaltain viranomainen saa tilistä sopimuksen edellyttämät tiedot (SopS 25/2015, artikla 4 kohta 2);
- 3) Suomen ei tarvitse aloittaa tietojen keräämistä tai vaihtoa ennen sitä ajankohtaa, jolloin ulkomaisten finanssilaitosten pitää Yhdysvaltojen säännösten mukaan hankkia ja raportoida samanlaisia tietoja IRS:lle (SopS 25/2015, artikla 4, kohta 6 alakohdat a ja b).

⁷⁵ Agreement between the Government of the Republic of Finland and the Government of the United States of America to Improve International Tax Compliance and to Implement FATCA.

⁷⁶ Huomattavaa kuitenkin on, ettei Suomi saa tietoja suomalaisten määräysvallassa olevista yhteisöistä ja näiden omistuksista. HE 301/2014 vp s. 5.

⁷⁷ FATCA-sopimuksen artikla 4, kohta 1, SopS 25/2015.

⁷⁸ Tietosuojaoongelmista on maininnut esimerkiksi Turina 2013, s. 139-140. Suomen osalta ks. Tietosuojavaltuutetun toimisto 2014, s. 1.

Lähtökohtaisesti Suomen FATCA-sopimus mukailee täydellisesti mallisopimusta 1 muutamien pienin poikkeuksin.⁷⁹ Toisin kuin mallisopimuksessa, Suomen allekirjoittamassa sopimuksessa ei ole esimerkiksi mainintaa trustien ja haltijaosakkeiden (ns. bearer shares) kohtelusta FATCA:n näkökulmasta, koska näitä instrumentteja ei Suomen oikeudessa tunneta. Lisäksi Suomen sopimuksessa on mm. mainittu nimeltä muutama valtioon liitännäinen tai muuhun julkiseen tahoon kytköksissä oleva finanssilaitos, joita tulee kohdella ei-raportoivana suomalaisena finanssilaitoksena ja vapautettuna tosiasiallisena etuuden omistajana (Finnvera Oyj, Kuntarahoitus Oyj ja Vientiluotto Oy)⁸⁰. Verrattuna mallisopimukseen on Suomen sopimuksen liitteeseen II kohtaan II alakohtaan B sisältyvää laajan osallistumisen eläkerahaston määritelmää laajennettu niin, että ei-raportoivana finanssilaitoksena ja vapautettuna tosiasiallisena etuuden omistajana tulee käsitellä tietyt edellytykset täyttävän rahaston lisäksi myös eläkevakuutusyhtiötä, oli se järjestäytynyt keskinäiseksi eläkevakuutusyhtiöksi tai ei.⁸¹

FATCA-sopimus sisältää hyvin teknisluontoisia ja paikoitellen vaikeaselkoisia määritelmiä ja määräyksiä siitä, millaiset toimijat sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat ja millaista toimintaa näiltä edellytetään. Koska iso osa sopimustekstistä ei ole relevanttia tämän tutkimuksen kannalta, käsittelen seuraavassa sopimusta vain siltä osin, kun se on aiheellista velvoitettujen tahojen, sopimuksessa määriteltyjen velvoitteiden tai muun vertailukohdan selvittämiseksi.

3.2. Mitä tahoja sopimus velvoittaa?

FATCA-sopimus velvoittaa ensisijaisesti sen keskenään solmineita valtioita. Suomen valtio sitoutuu siihen, että se velvoittaa suomalaiset ja Suomessa sijaitsevat finanssilaitokset noudattamaan FATCA-lainsäädännön niille asettamia määräyksiä.⁸² Yhdysvallat puolestaan sitoutuu katsomaan suomalaiset raportoivat finanssilaitokset verosäännöksiään tältä osin noudattaviksi. Lisäksi Yhdysvallat sitoutuu parantamaan läpinäkyvyyttä ja laajentamaan tietojenvaihtonsa samalle tasolle Suomen kanssa. Sopimusosapuolet sitoutuvat edellä sanottujen päävelvoitteiden lisäksi myös mm. työskentelemään yhteistyössä OECD:n ja

⁷⁹ Tämä on toisaalta hyvin ymmärrettävää: jos ja kun FATCA:sta aiotaan luoda globaalia standardia automaattiselle tietojenvaihdolle, eivät valtiosopimukset voi poiketa toisistaan radikaalisti esimerkiksi määritelmien osalta.

⁸⁰ FATCA-sopimuksen liite II, kohta I A, alakohta 3:n 2 momentti. SopS 25/2015.

⁸¹ Ks. U.S. Treasury Department 2013, s. 3.

⁸² HE 301/2014 vp, s. 5.

EU:n kanssa yhteisen tietojenvaihtomallin ja raportointimenettelystandardin kehittämiseksi.⁸³

FATCA-sopimus itsessään ei siis velvoita finanssilaitoksia, mutta sopimuksen tuomat edut saadakseen ja Yhdysvaltain sanktionluonteisen ennakonpidätyksen välttääkseen finanssilaitosten tulee toimia sopimuksen kuvaamalla tavalla. Tätä tarkoitusta varten VML:ään lisättiin uusi 17 a §, jossa raportoivat finanssilaitokset nimenomaisella säännöksellä veloitetaan noudattamaan blankettilailla voimaan saatettavia FATCA-sopimuksen määräyksiä.⁸⁴ Tämän myötä myös muut VML:n säännökset soveltuvat tarvittaessa FATCA-raportointiin.

Jotta finanssilaitokset osaavat toimia niiltä edellytettävällä tavalla, tulee niiden kyetä ensin määrittelemään, millaisia finanssialan toimijoita FATCA-sopimuksen säännökset ylipäänsä koskevat. FATCA-säännösten tarkoittama finanssilaitos on määritelty sopimuksen 1 artiklan kohdassa g. Termillä tarkoitetaan ”säilytyslaitosta, talletuslaitosta, sijoitusyksikköä tai määriteltyä vakuutusyhtiötä”. Näiden termien tarkemmat määritelmät puolestaan löytyvät jäljempää artiklasta 1.⁸⁵ Hallituksen esityksen mukaan finanssilaitoksen määritelmä on tarkoitettu laajaksi ja määrittely tapahtuu harjoitetun toiminnan kautta: määritelmä ei ole myöskään sidoksissa mihinkään yhtiömuotoon.⁸⁶

Varsinaisen finanssilaitoksen määritelmän lisäksi saman artiklan kohdassa l on määritelty suomalainen finanssilaitos. Tällä tarkoitetaan joko Suomessa sijaitsevaa, Suomeen rekisteröityä finanssilaitosta tai ulkomaille rekisteröidyn finanssilaitoksen suomalaista sivukonttoria. Määritelmän ulkopuolelle jäävät näin ollen suomalaisten finanssilaitosten ulkomaiset sivukonttorit.⁸⁷ Sen sijaan esimerkiksi yhdysvaltalaisen finanssilaitoksen suomalainen sivuliike täyttää suomalaisen finanssilaitoksen määritelmän.⁸⁸ Ratkaistaessa sitä, täyttääkö finanssilaitos suomalaisen finanssilaitoksen määritelmän, tulee kiinnittää huomiota finanssilaitoksen verotukselliseen asuinpaikkaan: onko yhtiö perustettu Suomessa,

⁸³ FATCA-sopimuksen artikla 6, kohdat 1 ja 3, SopS 25/2015.

⁸⁴ HE 301/2014 vp, s. 19.

⁸⁵ SopS 25/2015, artikla 1, kohdat h-k. *Säilytyslaitos* pitää finanssivaroja hallussaan toisten lukuun olennaisena osana liiketoimintaansa. *Talletuslaitos* ottaa vastaan talletuksia säännönmukaisessa pankkitoiminnassa tai samanlaisessa liiketoiminnassa. *Sijoitusyksikkö* harjoittaa salkunhoitoa, kaupankäyntiä rahamarkkinainstrumenteilla tai muuta sijoittamista, hoitoa tai hallinnointia muiden puolesta. *Määritelty vakuutusyhtiö* antaa käteisarvovakuutussopimuksen tai elinkorkosopimuksen tai on velvollinen suorittamaan maksuja niiden osalta.

⁸⁶ HE 301/2014 vp, s. 7.

⁸⁷ HE 301/2014 vp, s. 7.

⁸⁸ Ks. Verohallinto 2015b, s. 26.

onko sillä Suomessa kiinteää toimipaikkaa tai onko mahdollinen trustinhoitaja tai yhtymän johtaja Suomessa asuva henkilö.⁸⁹

FATCA:n soveltamisalan kannalta muita merkittäviä käsitteitä ovat sopimustekstissä määritellyt raportoiva suomalainen finanssilaitos, ei-raportoiva suomalainen finanssilaitos, ei-osallistujafinanssilaitos, vapautettu tosiasiallisen etuuden omistaja sekä voimassa olevia verosäännöksiä noudattaviksi katsottava ulkomainen finanssilaitos. Raportoiva suomalainen finanssilaitos on sopimustekstissä ilmaistu käänteisesti toteamalla, että kyseessä on sellainen finanssilaitos, joka ei ole ei-raportoiva.⁹⁰ Ei-raportoiva suomalainen finanssilaitos on määritelty sopimuksen artiklassa 1 kohdassa q. Termillä tarkoitetaan sellaista suomalaista finanssilaitosta tai muuta Suomessa asuvaa yksikköä, joka täyttää sopimuksen Liitteen II erityismääräykset tai joka muutoin täyttää Yhdysvaltojen säännösten nojalla noudattavaksi katsottavaa ulkomaista finanssilaitosta, vapautettua tosiasiallista etuuden omistajaa tai poikkeuksen saanutta ulkomaista finanssilaitosta koskevat edellytykset.

Raportoivan ja ei-raportoivan finanssilaitoksen termistön välinen suhde on siis se, että lähtökohtaisesti finanssilaitosta pidetään sopimuksen nojalla raportoivana (eli sen tulee noudattaa sopimuksen määräyksiä), ellei jokin liitteessä II olevista erityistilanteista sovellu finanssilaitokseen. Jos finanssilaitos täyttää jonkin liitteessä II olevan määritelmän, sitä pidetään sopimusteknisesti FATCA:n näkökulmasta joko vapautettuna tosiasiallisen etuuden omistajana (”exempt beneficial owner”) tai voimassa olevia verosäännöksiä noudattaviksi katsottavana ulkomaisena finanssilaitoksena (”deemed-compliant FFI”). Hallituksen esityksen mukaan finanssilaitoksen tulee kyetä itse määrittelemään mahdollinen raportointivelvollisuutensa omaa toimintaansa, asiakaskuntaansa ja omistusrakennettaan tarkastelemalla.⁹¹

Sopimuksen mukaan vapautettuina tosiasiallisen etuuden omistajina (eli ei-raportoivina finanssilaitoksina) pidetään tietyin edellytyksin muun muassa julkisen vallan yksiköitä, keskuspankkia, kansainvälisiä järjestöjä, tietyntyyppisiä eläkerahastoja⁹² ja edellä mainittujen tahojen kokonaan omistamia sijoitusyksiköitä.⁹³ Voimassa olevia verosäännöksiä noudattaviksi ulkomaisiksi finanssilaitoksiksi ja sitä kautta ei-raportoiviksi

⁸⁹ KS Verohallinto 2015b, s. 26.

⁹⁰ FATCA-sopimuksen artikla 1, kohta o, SopS 25/2015.

⁹¹ HE 301/2014 vp, s. 19.

⁹² Käytännössä sopimuksen määritelmä kattaa lakisääteiset eläkelaitokset, keskinäiset eläkevakuutusyhtiöt sekä myös muut kuin keskinäiset eläkevakuutusyhtiöt. HE 301/2014 vp, s. 18.

⁹³ FATCA-sopimuksen liite II, kohdat I ja II, SopS 25/2015.

katsotaan puolestaan muun muassa paikallisen asiakaspohjan omaavat finanssilaitokset, paikallispankit, sellaiset finanssilaitokset, joilla on vain vähäarvoisia tilejä, kvalifioituneet luottokorttien liikkeellelaskijat sekä sijoitusneuvojat.⁹⁴ Edellä mainittujen toimijoiden sulkeminen raportoinnin ulkopuolelle johtunee siitä, että olisi erittäin epätodennäköistä että niiden asiakaskunnassa olisi Yhdysvaltain verotusta pakoilevia maan kansalaisia. Ei-raportoivan finanssilaitoksen statuksen saaminen olisi finanssilaitokselle sikäli suotuisaa, että se välttyisi 30 %:n ennakonpidätykseltä ilman, että sen tarvitsee noudattaa niitä velvoitteita, joita raportoivilta finanssilaitoksilta edellytetään.

Sopimuksessa määritellään myös ei-osallistujafinanssilaitos (artikla 1, kohta r). Termillä tarkoitetaan sellaista ulkomaista (ts. ei-yhdysvaltalaisista) finanssilaitosta, joka ei noudata FATCA-velvoitteita. Lähtökohtaisesti termi koskee FATCA-sopimuksen tehneiden valtioiden raportoivia finanssilaitoksia vain, jos nämä laiminlyövät sopimusvelvoitteiden noudattamisen olennaisesti. Ei-osallistujafinanssilaitoksen status tarkoittaa käytännössä sitä, että yksikköön voidaan kohdistaa FATCA-lainsäädännön tarkoittama sanktionluontoinen 30 %:n ennakonpidätys.

⁹⁴ Sopimuksen liite II, kohdat III ja IV, SopS 25/2015.

4. Finanssilaitosten FATCA-velvoitteet

4.1. Taustaksi

Koska finanssilaitokselta edellytettävä toiminta riippuu olennaisesti siitä, onko finanssilaitos FATCA-sopimuksen tarkoittama raportoituva, ei-raportoituva vai ei-osallistujafinanssilaitos, voi finanssilaitosten eräänlaisena ensimmäisenä velvoitteena pitää sen selvittämistä, mihin kategoriaan ne kuuluvat tai haluavat kuulua. Tämä on olennaista siksi, että FATCA:n mukaiset velvoitteet koskevat vain raportoivia finanssilaitoksia.⁹⁵ Sopimuksen asettamat velvoitteet raportoiville finanssilaitoksille voidaan jakaa muilta osin seuraavasti⁹⁶:

- 1) USA -tilien tunnistaminen (4 artikla kohta 1 alakohta a);
- 2) Em. tilien raportointi Verohallinnolle (4 artikla kohta 1 alakohta a);
- 3) Ei-osallistujafinanssilaitoksille vuosina 2015 ja 2016 suoritettujen maksujen yhteismäärän raportointi Verohallinnolle (4 artikla kohta 1 alakohta b);
- 4) Rekisteröityminen IRS:n FATCA-verkkopalveluun GIIN-tunnuksen saamiseksi (4 artikla kohta 1 alakohta c);
- 5) Veron perimistä varten tarpeellisten tietojen välittäminen yhdysvaltalaislähtöisen suorituksen maksajalle, kun raportoituva finanssilaitos toimii maksunvälittäjänä ei-osallistujafinanssilaitokselle (4 artikla kohta 1 alakohta e).

Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan lähemmin näitä eri velvoitteita sen osalta, mitä niiden toteuttaminen käytännössä tarkoittaa raportoiville finanssilaitoksille. Aloitan tarkastelun tuntemis- ja tunnistamisvelvoitteesta ja etenen tarkastelussa ylläolevan listauksen mukaisessa järjestyksessä. Listan kohtaa 5 en käsittele seuraavassa esityksessä lähemmin, sillä sitä voidaan pitää sivuvelvoitteen luonteisena eikä kyseistä velvoitetta mainita edellä mainitun sopimuskohdan lisäksi muualla läpikäydyssä aineistossa.

⁹⁵ FATCA-sopimuksen 4 artiklan kohta 1, SopS 25/2015.

⁹⁶ Alla olevien lisäksi sopimus asettaa velvoitteita sellaisille raportoiville finanssilaitoksille, jotka toimivat kvalifioituina välittäjinä (qualified intermediary) Yhdysvaltain verolainsäädännön mukaan (sopimuksen artiklan 4 kohta 1 d). Näitä velvoitteita en kuitenkaan tarkastele tutkielmassa.

4.2. Asiakkaiden tunteminen

4.2.1. Asiakkaiden tunteminen kansallisessa lainsäädännössä

Yhdysvaltaisten asiakkaiden ja näiden raportoitavien tilien tutkiminen ja tunnistaminen on yksi keskeisimmistä FATCA-sopimuksen tuomista velvoitteista järjestelmän kattavuuden kannalta. Sitä pidetään myös haastavimpana FATCA-velvoitteena finanssilaitoksille.⁹⁷ Asiakkaan tunnistamisella tarkoitetaan tämän henkilöllisyyden selvittämistä ja todentamista, asiakkaan tuntemisella puolestaan tarkoitetaan tämän taloudellisten olosuhteiden ja tilanteen selvittämistä.⁹⁸

Sinällään asiakkaiden tuntemisessa ei ole finanssilaitoksille mitään uutta: Suomessa Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (myöh. Rahanpesulaki, 18.7.2008/503) asettaa pankeille ja finanssilaitoksille velvoitteen tuntea asiakkaansa, näiden liiketoiminta sekä perusteet palvelujen käyttämiselle.⁹⁹ Rahanpesulaissa nimenomaisesti kielletään asiakassuhteen avaaminen tai liiketoimen toteuttaminen, jos asiakasta ei voida tunnistaa (2 luvun 6 §:n 2 momentti). Lisäksi saman lain nojalla ulkomaisesta asiakkaasta tulee nimen, syntymäajan ja matkustusasiakirjan tietojen lisäksi tallentaa mm. kansalaisuustieto (2 luvun 10 §:n 2 ja 3 momentti). Asiakkaasta hankittavien tietojen laajuus voi vaihdella sen mukaan, millaisia palveluja tälle on tarkoitus tarjota ja minkä suuruiseksi asiakkaasta aiheutuva riski finanssilaitokselle on arvioitu.¹⁰⁰ Kaikki Finanssivalvonnan valvomat tahot ovat velvollisia noudattamaan Rahanpesulain määräyksiä.¹⁰¹ Rahanpesulaki pohjautuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen (ns. rahanpesudirektiivi, 2005/60/EY, EUVL L 309/15, 25.11.2005).

Finanssilaitosten velvollisuudesta tuntea asiakkaansa on säädetty myös kaikissa pankki-, rahoitus- ja vakuutusalan erityislaeissa. Laissa luottolaitostoiminnasta (myöh. Luottolaitoslaki, 8.8.2014/610) määräykset ovat 15 luvun 18 §:ssä. Lainkohdan mukaan luottolaitoksen tulee asiakkaan tuntemisen lisäksi tunnistaa tämän tosiasiallinen edunsaaja tai asiakkaan puolesta toimiva henkilö ja tarvittaessa todentaa näiden henkilöllisyys. Vastaava, täysin samansisältöinen pykälä löytyy muun muassa myös Sijoituspalvelulaista

⁹⁷ Ks. Gupta 2013, s. 238.

⁹⁸ Ks. Wuolijoki, Hemmo 2013, s. 55.

⁹⁹ Rahanpesulain 2 luvun 9 §.

¹⁰⁰ Finanssivalvonta 2010, s. 25.

¹⁰¹ Finanssivalvonta 2010, s. 6.

(14.12.2012/747, 12 luvun 3 §), Sijoitusrahastolaista (29.1.1999/48, 21 luvun 144 §), Maksulaitoslaista (30.4.2010/297, 6 luvun 39 §), Laista arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta (14.12.2012/749, 8 luvun 4 §) sekä Laista vaihtoehtorahastojen hoitajista (7.3.2014/162, 12 luvun 8 §). Myös Vakuutusyhtiölaissa (18.7.2008/521) on säädetty vakuutusyhtiöille velvoite tuntea asiakkaansa (lain 6 luvun 13 §). Kaikki edellä luetellut erityislait myös velvoittavat lain tarkoittamia palveluja tarjoavat yritykset luomaan riittävät riskienhallintajärjestelmät, joilla ne voivat arvioida asiakkaista aiheutuvia rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyviä riskejä.

Edellä luetelluista erityislajeista ja lainkohdista havaitaan selkeästi, kuinka kattavasti velvoite asiakkaan tuntemiseen ja tunnistamiseen on lyönyt läpi koko pankki- ja sijoitustoimialalla. Finanssivalvonnan ohjeistuksen mukaan pääsääntönä on, ettei sen valvomalla taholla saa olla tunnistamatonta, ts. anonyymiä asiakasta.¹⁰² Rahanpesulain tarkoittamien finanssialan tahojen tulee myös pitää huolta työntekijöidensä kouluttamisesta, jotta varmistutaan lain säännösten noudattamisesta.¹⁰³ Mikäli Rahanpesulakia noudattamaan velvollinen taho joko tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö sille asetetut velvoitteet, voidaan tällaiselle taholle määrätä sakkoa tuntemisvelvollisuuden rikkomisen johdosta (Rahanpesulain 40 §). Lainsäädäntö mahdollistaa myös sen, että Finanssivalvonta kohdistaa tällaiseen velvoitteidensa vastaisesti toimineeseen tahoon seuraamusmaksun.¹⁰⁴

Asiakkaan tuntemiseen liittyvä, voimassa oleva lainsäädäntö on tärkeässä asemassa myös siksi, että FATCA-sopimuksessa viitataan suoraan finanssilaitosten Anti Money Laundering (AML) ja Know Your Customer (KYC)-säännöksiin ja näiden perusteella tehtävään asiakkaan tuntemistietojen jatkuvaan päivittämiseen: näin kerättyjä tietoja voidaan ja tulee hyödyntää yhdysvaltalaisen raportoitavien tilien tunnistamisessa.¹⁰⁵ FATCA siis ikään kuin pakottaa finanssilaitokset tarkentamaan entisestään jo olemassa olevia prosesseja. Sopimuksen liitteessä I määritellään lisäksi erityinen huolellisuusmenettely (due diligence procedure), jota noudattaen finanssilaitosten tulee tutkia ja tunnistaa raportoitavat yhdysvaltalaiset tilit asiakaskunnastaan. Huolellisuusmenettelyssä tilit jaotellaan sen mukaan, ovatko ne henkilö- vai yksikkötilejä (ts. yksityis- vai oikeushenkilön omistuksessa)

¹⁰² Finanssivalvonta 2010, s. 12.

¹⁰³ Rahanpesulain 34 §, myös Finanssivalvonta 2010 s. 17.

¹⁰⁴ Laki Finanssivalvonnasta (19.12.2008/878), 40 ja 41 §. Seuraamusmaksu voidaan määrätä luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, ja sen suuruus voi olla enintään miljoona euroa. Tätä suuremmat seuraamusmaksut määrää Markkinaoikeus Finanssivalvonnan esityksestä.

¹⁰⁵ Esimerkiksi FATCA-sopimuksen liite I, kohta II D, alakohta 2 c, SopS 25/2015.

ja milloin ne on avattu: eräänlaisena vedenjakajana tämän osalta toimii 30. kesäkuuta 2014.¹⁰⁶

4.2.2. Mitä FATCA:ssa tunnistetaan?

FATCA-sopimuksen 4 artiklan kohta 1 velvoittaa siis raportoivia finanssilaitoksia tunnistamaan ”yhdysvaltalaiset raportoitavat tilit”. Tällä tarkoitetaan sopimuksessa artiklassa 1 kohdan 1 alakohdassa cc) olevan määritelmän mukaan raportoivassa suomalaisessa finanssilaitoksessa olevaa finanssitiliä, jota pitää:

- 1) yksi tai useampi määritelty yhdysvaltalainen henkilö (käytännössä Yhdysvaltojen kansalainen, maassa asuva luonnollinen henkilö tai tällaisen kuolinpesä; yhtymä tai yhtiö, joka on organisoitu Yhdysvaltojen tai sen osavaltion lainsäädännön mukaan¹⁰⁷)
- 2) ei-yhdysvaltalainen yksikkö, jonka yksi tai useampi kontrolloiva henkilö (ts. tosiasiallinen edunsaaja¹⁰⁸) on määritelty yhdysvaltalainen henkilö.

Toisaalta samassa kohdassa sopimusta todetaan, ettei raportointia tarvita vaikka joku ylläolevista edellytyksistä täyttyisi, mikäli tili ei huolellisuusmenettelyssä osoittaudu raportoitavaksi tiliksi. Ratkaisevaa varsinaisen raportoinnin osalta on siis huolellisuusmenettelyn lopputulos: se, että tili on yhdysvaltalaisen tahon omistuksessa ei automaattisesti tarkoita, että finanssilaitoksen tulisi suorittaa tilistä raportointi.

Itse termi ”finanssitili” on myös määritelty sangen vaikeaselkoisesti FATCA-sopimuksessa. Käsitteellä tarkoitetaan sopimuksen 1 artiklan 1s kohdan mukaan finanssilaitoksen ylläpitämää tiliä, ja määritelmä käsittää mm. sijoitusyksikön omapääoma- ja velkaosuudet finanssilaitoksesta. Edellä sanotun estämättä finanssitilin määritelmä ei kuitenkaan kata sellaisia tilejä, jotka kuvataan liitteen II kohdassa V.¹⁰⁹ Raportoinnin kiertämisen mahdollisuus on lisäksi estetty toteamalla, että finanssitilien määritelmä kattaa myös sellaisissa ei-sijoitusyksikön omistuksessa olevat omapääoma- ja velkaosuudet, joiden arvo muodostuu välittömästi tai välillisesti sellaisten varojen perusteella, joista syntyy

¹⁰⁶ Esimerkiksi FATCA-sopimuksen liite I, kohta III, jossa määritellään uusi henkilötili 1.7.2014 tai sen jälkeen avatuksi, SopS 25/2015.

¹⁰⁷ Sopimuksen artikla 1, kohta 1, alakohdat ee) ja ff), SopS 25/2015.

¹⁰⁸ Sopimuksen artikla 1, kohta 1, alakohta mm), SopS 25/2015.

¹⁰⁹ Tällaisia tilejä ovat mm. sulkutilit, kuolinpesien tilit ja eräät säästötilit. FATCA-sopimuksen Liite II, kohta V, alakohdat A, C ja D, SopS 25/2015.

yhdyshallinnasta lähtevästä olevia veronalaisia maksuja ja kyseinen omaisuusluokka perustettiin FATCA-raportoinnin välttämiseksi.¹¹⁰

Finanssituloja ovat myös sellaiset finanssilaitoksen antamat tai ylläpitämät elinkorko- tai käteisarvovakuutus sopimukset sekä sellaiset sijoitussidonnaiset, siirrettävissä olevat välittömät elinkorot, jotka annetaan luonnolliselle henkilölle ja jotka määrittävät arvon eläke- tai työkyvyttömyysedulle. Tällainen etu tulee lisäksi antaa sellaisen tilin perusteella, joka jää liitteessä II kohdassa V olevan poissuljennan ulkopuolelle.¹¹¹ Kuten edellä sanotusta huomataan, finanssitulojen käsite on jätetty sopimuksessa hyvin laajaksi: määritelmä voi kattaa myös sellaisia instrumentteja ja tuotteita, joita ei arkisessa kielenkäytössä tai Suomen lainsäädännössä pidetä tuloina.¹¹²

4.2.3. Due diligence-prosessi

FATCA-sopimuksen huolellisuusmenettely (due diligence procedure) on määritelty yksityiskohtaisesti sopimuksen liitteessä I. Menettelyn tarkoituksena on, että finanssilaitos käy läpi asiakastietonsa Yhdysvaltoihin viittaavien tunnusmerkkien löytämiseksi. Tietokantojen läpikäynnin ja tutkimisen laajuus vaihtelee menettelyssä sen mukaan, kuinka paljon kullakin asiakkaalla on finanssilaitoksessa varallisuutta: mitä enemmän asiakkaalla on esimerkiksi tilivaroja pankissa, sitä tarkemmin finanssilaitoksen tulee käydä kyseisestä asiakkaasta olevat tiedot läpi. FATCA-sopimus velvoittaa lisäksi finanssilaitoksia laskemaan yhteen samalla asiakkaalla olevien kaikkien tilien saldot kokonaisvarallisuuden ja tutkimismenettelyn laajuuden sekä menettelyn aikarajan selvittämiseksi.¹¹³

Tuntemisvelvoitteen yksityiskohtaisesta kuvaamisesta ja tarkoista varallisuusrajoista kuultaa läpi ajatus siitä, että pankin ei tule käydä läpi ainoastaan niiden asiakkaiden tiedot, joilla se tietää olevan jokin sopimuksen tarkoittama kytkös Yhdysvaltoihin. FATCA-sopimus tuntuu pikemminkin edellyttävän, että pankin tulee ensin jaotella *kaikki* asiakkaansa sopimustekstin määrittelemällä tavalla eri segmentteihin ja sen jälkeen suorittaa tutkiminen koko segmentin laajuisena. Sopimuksen liite I jaottelee finanssilaitoksessa olevat tilit seuraaviin kategorioihin:

¹¹⁰ FATCA-sopimuksen 1 artiklan kohta s2, SopS 25/2015.

¹¹¹ FATCA-sopimuksen 1 artiklan kohta s3, SopS 25/2015.

¹¹² Verohallinto 2015b, s. 41.

¹¹³ Sopimuksen Liite I, kohta VI, alakohdat C1 ja C2, SopS 25/2015.

1) Henkilötilit;

1.1. Aiemmat henkilötilit (avattu ennen 30.6.2014);

- 1.1.1. aiemmat henkilötilit, joilla saldo tai arvo yllämainittuna päivänä alittaa 50 000 \$
- 1.1.2. aiemmat henkilötilit, joiden saldo tai arvo yllämainittuna päivänä ylittää 50 000 \$, mutta ei 1 000 000 \$;
- 1.1.3. aiemmat henkilötilit, joiden saldo tai arvo yllämainittuna päivänä ylittää 1 000 000 \$.

1.2. Uudet henkilötilit (avattu 1.7.2014 tai sen jälkeen);

- 1.2.1. uudet henkilötilit, joiden saldo tai arvo on alle 50 000 \$
- 1.2.2. uudet henkilötilit, joiden saldo tai arvo ylittää 50 000 \$.

2) Yksikkötilit;

2.1. Aiemmat yksikkötilit (avattu ennen 30.6.2014);

- 2.1.1. aiemmat yksikkötilit, joiden saldo tai arvo ei yllämainittuna päivänä ylitä 250 000 \$;
- 2.1.2. aiemmat yksikkötilit, joiden saldo tai arvo yllämainittuna päivänä ylittää 250 000 \$ tai joiden saldo tai arvo ei ylitä 30.6.2014 250 000 \$ mutta joiden saldo tai arvo ylittää 1 000 000 \$ 31.12.2015.

2.2. Uudet yksikkötilit (avattu 1.7.2014 tai sen jälkeen); tilinhaltijan statuksen tunnistaminen FATCA:n näkökulmasta.

Sekä aiemmissa että uusissa henkilötileissä, joiden saldo alittaa 50 000 \$ lähtökohtana on se, ettei ko. tilijoukkoa tarvitse tutkia Yhdysvaltoihin viittaavien kytkösten löytämiseksi mikäli raportoiva finanssilaitos niin valitsee.¹¹⁴ Sen sijaan mikäli uuden henkilötilin saldo ylittää jonain ajankohtana 50 000 Yhdysvaltain dollarin rajan, tulee finanssilaitoksen hankkia tilinhaltijalta itse annettu todistus siitä, onko tämä verotuksellisesti Yhdysvalloissa asuva.¹¹⁵ Jos todistus osoittaa tilinhaltijan olevan verovelvollinen Yhdysvaltoihin, tulee uudesta

¹¹⁴ Liite I, kohta II, alakohta A 1 sekä liite I, kohta III, alakohta A. Tunnistamatta ja tutkimatta toi sopimustekstin mukaan jättää myös sellaiset aiemmat käteisarvovakuutussopimukset ja elinkorkosopimukset, joiden arvo on 250 000 \$ tai vähemmän tai sellaiset vastaavat uudet sopimukset, joiden käteisarvo ei ylitä 50 000 \$, SopS 25/2015.

¹¹⁵ Liite I, kohta III, alakohta B, SopS 25/2015.

henkilötilistä raportoitava tili. Finanssilaitosten kannalta tällaisen itse annetun todistuksen hankkiminen on todennäköisesti kätevintä suorittaa tilinavauksen yhteydessä, ja tähän mahdollisuuteen myös sopimusteksti viittaa. Itse annetulle todistukselle ei löydy sopimustekstistä eksakteja muotovaatimuksia, mutta Verohallinnon ohjeen mukaan sen tulisi sisältää riittävät tiedot tilinhaltijan FATCA-statuksen määrittelemiseksi, ja todistuksen tulisi olla tilinhaltijan itsensä allekirjoittama.¹¹⁶ Tähän tarkoitukseen voidaan käyttää esimerkiksi IRS:n laatimia lomakkeita.¹¹⁷

Luettelon kohdissa 1.1.2. ja 1.1.3. listatut aiemmat henkilötilit, ns. ”vähäarvoiset tilit” ja ”suuriarvoiset tilit”¹¹⁸ tulee alistaa tutkimismenettelylle. Menettelyn ensimmäinen vaihe on sähköinen arkistotietohaku, jossa keskitytään etsimään Yhdysvaltoihin viittaavia tunnusmerkkejä asiakastiedoissa (mm. merkintä Yhdysvaltojen kansalaisuudesta, asuinpaikasta tai syntymäpaikasta, voimassa oleva yhdysvaltalainen osoite, c/o -osoite tai puhelinnumero¹¹⁹). Mikäli vähäarvoisten tilien osalta tunnusmerkkejä ei löydy, ei laajempaa tutkimista edellytetä ennen kuin tilinhaltijan olosuhteissa tapahtuu muutoksia. Jos tutkimuksessa löytyy sopimuksen tarkoittamia USA-tunnusmerkkejä, tulee tällaista vähäarvoista tiliä pitää raportoitavana tilinä, ellei jokin sopimuksen liitteen I kohdan II alakohdan B4 poikkeuksista sovellu tapaukseen.¹²⁰

Suuriarvoisiin tileihin tulee sähköisen haun lisäksi kohdistaa myös paperiarkistohaku, mikäli kaikkia sopimuksen edellyttämiä tietoja ei voida tarkastaa ja tutkia sähköisessä haussa.¹²¹ Paperiarkistohaun yhteydessä finanssilaitoksen tulee tutkia asiakkaan tiliasiointiin liittyvä dokumentaatio (mm. tilinavausasiakirjat ja asiakkaan tuntemiseen liittyvä KYC-dokumentaatio) viimeisen viiden vuoden ajalta Yhdysvaltoihin viittaavan tunnusmerkistön löytämiseksi. Sopimus mahdollistaa myös suuriarvoisten tilien osalta sen, että sähköisen ja paperiarkistohaun lisäksi asiakkaan mahdollista FATCA-statusta tiedustellaan finanssilaitoksen asiakasvastaavalta.¹²² Suuriarvoista tiliä voidaan näin ollen pitää

¹¹⁶ Verohallinto 2015b, s. 73.

¹¹⁷ Verohallinto 2015b, s. 73.

¹¹⁸ Liite I, kohta II, alakohdat B ja D, SopS 25/2015.

¹¹⁹ Liite I, kohta II, alakohta B, kohta 1, SopS 25/2015.

¹²⁰ Huomionarvoista on, että mikäli aiempi henkilötili on kerran tunnistettu raportoitavaksi tiliksi, tulee sitä käsitellä raportoitavana tilinä niin kauan, kunnes tilinhaltija lakkaa olemasta yhdysvaltalainen määritelty henkilö, ts. luopuu kansalaisuudestaan tai muuttaa pois Yhdysvalloista. Liite I, kohta II, alakohta C3, SopS 25/2015.

¹²¹ Liite I, kohta II, alakohdat D2 ja D3, SopS 25/2015.

¹²² Liite I, kohta II, alakohta D4. Asiakasvastaavan korostunut rooli suuriarvoisten tilien osalta näkyy myös siinä, että finanssilaitoksen tulee varmistaa, että asiakasvastaava on ajan tasalla asiakassuhteessa tapahtuvista muutoksista. Ks. liite I, kohta II, alakohta E5, SopS 25/2015.

raportoitavana, jos jompikumpi arkistohaku tai asiakasvastaavan tosiasiallinen tieto osoittavat Yhdysvaltojen tunnusmerkistön olemassaolon. Mikäli mikään haku ei tuota tuloksia, ei suuriarvoista tiliä pidetä raportoitavana ennen kuin olosuhteissa tapahtuu muutos.¹²³

Aiempien yksikkötilien osalta tutkimisvelvoitetta ei ole, mikäli niiden saldo tai arvo ei ylitä 250 000 \$ 30. kesäkuuta 2014.¹²⁴ Sen sijaan jos tilin saldo tai arvo ylittää 250 000 \$ em. ajankohtana tai vaihtoehtoisesti 1 000 000 \$ 31. joulukuuta 2015, tulee finanssilaitoksen kyetä määrittelemään, millainen taho tilin omistaa FATCA-säännösten näkökulmasta. Sopimuksen mukaan jos yksikkötilin omistaa ”määritelty yhdysvaltalainen henkilö” (ts. Yhdysvaltoihin rekisteröity yritys tai yhteisö) tai ”passiivinen ulkomainen ei-finanssiyksikkö”, jossa yhdellä tai useammalla tosiasiallisella edunsaajalla on Yhdysvaltojen kansalaisuus tai asuinpaikka ko. maassa, tulee tiliä käsitellä raportoitavana tilinä.¹²⁵ Lisäksi finanssilaitoksen tulee saman sopimuskohdan mukaan tunnistaa ei-osallistujafinanssilaitosten pitämät tilit ja raportoida näille suoritettut maksut Verohallinnolle. Tällaisten edellä mainittujen tilinhaltijoiden löytämiseksi finanssilaitosten tulee käydä läpi asiakkaasta löytyvä dokumentaatio.¹²⁶ Verrattuna henkilötileihin, voidaan yksikkötilien osalta ajatella AML- ja KYC-tarkoituksia varten hankittujen dokumenttien merkityksen korostuvan varsinkin muualle kuin Yhdysvaltoihin rekisteröityjen yritysten mahdollista yhdysvaltalaisomistusta selvitetessä.

Uusien yksikkötilien osalta sopimuksessa tuntuu korostuvan ajatus siitä, että finanssilaitoksen tulee kyetä määrittelemään tilinhaltijan FATCA-status mahdollisimman varhaisessa vaiheessa vastaista raportointia varten.¹²⁷ Tämä käy finanssilaitoksilta todennäköisesti kaikkein helpoimmin uutta asiakassuhdetta perustettaessa asiakkaan tuntemistietojen keräämisen yhteydessä. Huomionarvoista on, että uusien yksikkötilien osalta tilinhaltijan FATCA-status pitää selvittää rippumatta siitä, millaisia volyymeja asiakkaan tilille on odotettavissa.¹²⁸

¹²³ Liite I, kohta II, alakohta D5, SopS 25/2015.

¹²⁴ Liite I, kohta IV, alakohta A, SopS 25/2015.

¹²⁵ Liite I, kohta IV, alakohta C, SopS 25/2015.

¹²⁶ Liite I, kohta IV, alakohta D. Huomattavaa on, että yksikkötilien osalta ei sopimuksessa erikseen mainita velvollisuudesta käydä läpi sekä sähköinen- että paperiarkisto ja asiakasvastaavalla oleva tieto, SopS 25/2015.

¹²⁷ Liite I, kohta V, SopS 25/2015.

¹²⁸ Poikkeuksena luottokorttitilit ja luottolimiitit, joissa yli 50 000 \$:n suuruista velkaa tilinhaltijalle ei ole mahdollistettu. Liite I, kohta V, alakohta A, SopS 25/2015.

Sopimus asettaa finanssilaitosten tutkimismenettelylle aiempien tilien osalta myös määräaikoja. Aiempien vähäarvoisten henkilötilien tulee olla tutkittuina 30. kesäkuuta 2016 mennessä¹²⁹, suuriarvoisten henkilötilien (pienin poikkeuksin) 30. kesäkuuta 2015 mennessä¹³⁰ ja aiempien yksikkötilien 30. kesäkuuta 2016 mennessä¹³¹. Sopimus sallii kolmansien osapuolien käytön huolellisuusmenettelyn toteuttamisessa.¹³² Vastuu huolellisuusmenettelyn toteuttamisesta säilyy kuitenkin tästä huolimatta finanssilaitoksella itsellään.¹³³

4.3. Raportointi Verohallinnolle

4.3.1. Raportointi kansallisen lainsäädännön mukaan

Pankki- ja finanssilaitosten toiminnan yhtenä kulmakivenä on se, että asiakas voi luottaa hänen pankille antamiensa tietojen salassa pysymiseen (Luottolaitoslain 16 luvun 14§ 1 mom.). Luottolaitoslain lisäksi henkilötietojen ja yksityiselämän suojan takaavat myös Henkilötietolaki sekä Suomen perustuslain (11.6.1999/731, myöh. PL) 10 §. Tietojenanto viranomaiselle on mahdollistettu pankkisalaisuudesta huolimatta Luottolaitoslain 15 luvun 14 §:n 2 momentissa, jossa todetaan mahdollisuus luovuttaa muuten salassapidettäviä tietoja sellaiselle viranomaiselle, jolla on lain mukaan oikeus niitä saada. Tiedonsaantioikeus ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ulotu ulkomaisiin viranomaisiin, vaikka ratkaisussa KHO 1996-A-4 Korkein hallinto-oikeus päättyi silloisen lainsäädännön perusteella erilaiseen lopputulokseen.¹³⁴

Sivullisen (kuten myös finanssilaitosten) tietojenantovelvollisuus verotuksessa on Suomen oikeudessa perustunut VML:n lukuun 3 sekä Verohallinnon päätökseen yleisestä tietojenantovelvollisuudesta (antopäivä 18.12.2012, diaarinumero A112/200/2012). VML 15 §:n, 16 §:n ja 17 §:n mukaan finanssilaitoksen tulee antaa Verohallinnolle tiedot muun muassa maksamistaan koroista, tekemistään arvopaperikaupoista, verovelvollisen suorittamista pitkäaikaissästämissopimukseen perustuvista maksuista sekä

¹²⁹ Liite I, kohta II, alakohta C1, SopS 25/2015.

¹³⁰ Liite I, kohta II, alakohta E1, SopS 25/2015.

¹³¹ Liite I, kohta IV, alakohta E1 ja E2, SopS 25/2015.

¹³² Liite I, kohta VI, alakohta F, SopS 25/2015.

¹³³ Verohallinto 2015b, s. 42.

¹³⁴ Finanssialan keskusliitto 2009, s. 16. Ks. myös KHO:1996-A-4. Pankkien tiedonantovelvollisuudesta löytyy useita KHO:n ratkaisuja 80-luvulta.

verovelvolliselle myönnettyistä lainoista, näiden pääomasta ja koroista. Tämän lisäksi Verohallinnon päätöksen 22 §:ssä todetaan rahastoyhtiöiden olevan velvollisia ilmoittamaan Verohallinnolle rahasto-osuuden omistajien lukumäärät rahastoittain.

VML:n ja Verohallinnon päätöksen tarkoittama tiedonanto on ns. yleistä tiedonantoa, joka on vuosittaista, massaluonteista ja toistuvaa.¹³⁵ Tällaiset tiedot voidaan antaa sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttämällä.¹³⁶ Salassapitosäännökset ylittävästä tiedonantovelvollisuudesta säädetään myös VML 22 §:n 4 momentissa. Saman pykälän 1 ja 2 momenteissa määritellään myös ne yksilöintitiedot, joita tietojen kohteena olevasta tulee nimen lisäksi antaa. Tällaisia tietoja ovat muun muassa henkilötunnus, Y-tunnus tai syntymäaika, asuinvaltion antama verotunnus sekä verovelvollisen yhteystiedot Suomen ja asuinvaltion osalta.

Edellä sanotusta käy ilmi, ettei finanssilaitosten velvollisuus raportoida Verohallinnolle tiettyjä tietoja ole yleisellä tasolla sinällään uusi asia. Aivan FATCA:n mukaisia tietoja finanssilaitosten ei kuitenkaan ole aiemmin tarvinnut raportoida, ja niinpä velvoite saatettiin lainvoimaiseksi ja finanssilaitoksia velvoittavaksi VML:n muutoksella. Käytännössä VML:ään siis lisättiin uusi 17a §, jossa todetaan finanssilaitosten olevan velvollisia noudattamaan FATCA-sopimuksen määräyksiä ja jolla valtuutetaan Verohallinto antamaan tarvittavaa ohjeistusta raportointiin liittyen. Kun tiedonantovelvollisuudesta säädetään VML:ssä, tarkoittaa tämä myös sitä, että muita VML:n pykäläiä voidaan soveltaa tarvittaessa FATCA-raportointiin.¹³⁷ Tällaisia muita pykäläiä ovat muun muassa VML 22 a §, jossa säädetään laiminlyöntimaksusta.

4.3.2. Mitä FATCA:ssa raportoidaan?

FATCA-sopimuksen raportointia koskevat määräykset löytyvät artikloista 2 (vaihdettavat tiedot) ja 3 (tietojenvaihdon aika ja tapa). Sopimuksen artiklan 2 mukaan hankittavat, vaihdettavat ja siten myös Verohallinnolle raportoitavat tiedot pitävät sisällään finanssilaitoksen omien tunnistetietojen lisäksi raportoitavaksi tunnistetun tilin tilinhaltijan (tai tosiasiallisen edunsaajan) nimen, osoitteen ja yhdysvaltalaisen verotunnistenumeron (Taxpayer identification number, ”TIN”). Lisäksi finanssilaitoksen tulee raportoida

¹³⁵ Finanssialan Keskusliitto 2009, s. 21. VML 19 §:ssä säädetään lisäksi ns. erityisestä tietojenannosta, joka edellyttää yksilöityä, kirjallista pyyntöä. Ks. myös Helsingin HAO 25.6.2014 14/0570/6.

¹³⁶ Verohallinto 2012, 47 § 1 ja 2 mom.

¹³⁷ HE 301/2014 vp, s. 19. Esityksessä tällaiseksi säännökseksi mainitaan muun muassa VML 22 §:n 4 momentti, joka velvoittaa tietojen antamiseen salassapitosäännöksistä huolimatta.

Verohallinnolle tilinumero, tilin saldo tai arvo kalenterivuoden tai raportointijakson lopussa, tilille suoritetun koron tai osingon kokonaisbruttomäärä sekä säilytystilin osalta omaisuuden myynnistä tilille maksettu kokonaisbruttotulo. Tiedoista tulee käydä myös ilmi, missä valuutassa informaatio on annettu (SopS 25/2015, 3 artiklan 2 kohta).

Kun FATCA-sopimuksen raportoitavien tietojen listaa verrataan esimerkiksi Pohjoismaisen virka-apusopimuksen artiklassa 11 olevaan vaihdettavien tietojen luetteloon, on selkeitä yhteneväisyyksiä havaittavissa: molemmat asiakirjat velvoittavat niin korko-, osinko- kuin tilitietojen raportointiin sopimusvaltioiden välillä. Pohjoismainen virka-apusopimus ja Suomen pitkät perinteet kansainvälisessä verotietojenvaihtoon liittyvässä yhteistyössä ovatkin ehkä osasyitä siihen, miksi FATCA-sopimus ei alun perinkään ole aiheuttanut Suomessa erityistä kuohuntaa ainakaan raportoinnin sisällön osalta: onhan samantasoisia tietoja vaihdettu Pohjoismaiden välillä jo 1990-luvulta lähtien. Näin ollen sekä Verohallinnolla että finanssilaitoksilla on jo hyvän aikaa tullut olla luotuna käytänteet massaluonteisten tilitietojen raportointiin ja prosessointiin.

Sopimuksen 4 artiklan kohta 1b velvoittaa finanssilaitoksia myös raportoimaan Verohallinnolle vuosina 2015 ja 2016 jokaisen sellaisen ei-osallistujafinanssilaitoksen nimen, jolle se on suorittanut maksuja. Verohallinnolle tulee raportoida myös näiden maksujen yhteismäärä. Velvoitteen merkityksestä tai käytännön toteutuksesta FATCA-sopimus ei mainitse mitään. Velvoitetta ei ole myöskään avattu sen tarkemmin lain esitöissä tai Verohallinnon laatimassa ohjeluonnoksessa. Todennäköisesti velvoitteen taustalla on Yhdysvaltojen halu selvittää FATCA-järjestelmän globaalia kattavuutta ja ei-osallistujafinanssilaitoksille virtaavien pääomien suhteellista määrää.

4.3.3. Raportoinnin ajankohta

Sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan yllä luetellut tiedot tulee hankkia ja vaihtaa vuodesta 2014 alkaen. Tietojenvaihdon laajuus on porrastettu niin, että vuodelta 2014 raportoitavat tiedot käsittävät ainoastaan sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan alakohtien a1-4 mukaiset tiedot. Vuodelta 2015 vaihdettaviin tietoihin kuuluvat muut sopimuksen listaamat tiedot paitsi omaisuuden myynnistä tai lunastuksesta säilytystilille maksettu bruttotulo. Vuodesta 2016 alkaen vaihdettavien tietojen lista soveltuu Suomeen täydellisenä.¹³⁸

¹³⁸ HE 301/2014 vp, s. 9. Yhdysvallat sen sijaan toimittaa Suomelle sopimuksen edellyttämät tiedot täydellisinä raportointivuodesta 2014 alkaen.

Sopimuksen mukaan tiedot tulee vaihtaa yhdeksän kuukauden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisen jälkeen, jolta tiedot ovat.¹³⁹ Sopimuksen 3 artiklan 6 kohdan mukaan Suomen ja Yhdysvaltojen toimivaltaisten viranomaisten tulee tehdä keskinäinen sopimus, jolla määritellään tarkemmin säännöt menettelytavat automaattiselle tietojenvaihdolle, toimeenpanoyhteistyölle ja ei-osallistujafinanssilaitoksille suunnattujen maksujen raportoinnille. Keskinäinen sopimus perustuisi Suomen ja Yhdysvaltojen välisen verosopimuksen artiklaan 25 (keskinäinen sopimusmenettely).

Verohallinnon lausunnossa todetaan, että finanssilaitosten tulisi todennäköisesti toimittaa vuosittain tiedot edellisestä kalenterivuodelta seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä.¹⁴⁰ Verohallinnon on tarkoitus antaa finanssilaitosten raportoinnista, sen tavasta ja ajankohdasta tarkempi virallinen ohjeistus FATCA-lainsäädännön tultua Suomessa voimaan. Maaliskuussa 2015 julkaistussa Verohallinnon päätöksessä todetaan, että tiedot tulee aiemman lausunnon mukaisesti toimittaa vuosittain tammikuun loppuun mennessä edelliseltä kalenterivuodelta. Poikkeuksen muodostavat vuoden 2014 tiedot, jotka tulee toimittaa 30.4.2015 mennessä.¹⁴¹

Verohallinto on julkaissut luonnoksen raportoinnin teknisestä soveltamisohjeesta syksyllä 2014. Ohjeistuksen mukaan FATCA-ilmoitukset tulee antaa sähköisesti Ilmoitin.fi -palvelun kautta xml-muotoisina. Aineistojen lähettämistä varten finanssilaitos tarvitsee Katso-tunnisteen. Yhdellä ilmoituksella voidaan antaa vain yhden raportoivan finanssilaitoksen tiedot.¹⁴² FATCA-sopimuksen mukaan kaikki vaihdetut tiedot ovat salassa pidettäviä, ja niitä koskevat myös kaikki Suomen ja Yhdysvaltojen verosopimuksen mukaiset käyttörajoitusmääräykset.¹⁴³ Finanssilaitoksen tulee antaa Verohallinnolle ilmoitus myös siinä tilanteessa, että raportoivalla finanssilaitoksella ei ole Yhdysvaltoihin raportoitavia tietoja.¹⁴⁴

¹³⁹ FATCA-sopimuksen 3 artiklan kohta 5, SopS 25/2015.

¹⁴⁰ Verohallinto 2014a, s. 4.

¹⁴¹ Verohallinto 2015a, 2 §.

¹⁴² Ks. koko edeltävän kappaleen osalta Verohallinto 2014b, s. 3 ja 4.

¹⁴³ Sopimuksen 3 artiklan kohta 7, SopS 25/2015. Ks. myös salassa pidettävien tietojen vaihtamiseen liittyen Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621, 30 §.

¹⁴⁴ Verohallinto 2015a, 1 §.

4.4. Rekisteröityminen ja GIIN-tunnus

Viimeinen FATCA-sopimuksen mainitsema kaikkia raportoivia finanssilaitoksia koskeva määräys on niiden velvollisuus rekisteröityä IRS:n ylläpitämälle FATCA-verkkosivustolle GIIN-tunnuksen (”Global Intermediary Identification Number”) saamiseksi.¹⁴⁵ GIIN-tunnuksella finanssilaitos osoittaa muille alan toimijoille ja viranomaisille noudattavansa FATCA-säännöstöä ja tunnus samalla yksilöi finanssilaitoksen.¹⁴⁶ Ainoastaan raportoivien finanssilaitosten tulee rekisteröityä IRS:n verkkosivuilla: ei-raportoivien finanssilaitosten (ts. vapautettujen tosiasiallisten etuuden omistajien ja noudattavaksi katsottujen finanssilaitosten) ei tarvitse suorittaa rekisteröintiä.¹⁴⁷ Vaikka Suomen Verohallinto ei ole toimivaltainen GIIN-rekisteröimisprosessiin liittyen, se on kuitenkin julkaissut epävirallisen suomenkielisen käännöksen IRS:n rekisteröintiohjeesta.¹⁴⁸

IRS on julkaissut verkkosivuillaan kattavan teknisen ohjeistuksen siitä, miten rekisteröimisprosessi tapahtuu. Ohjeistuksen mukaan kaikki FATCA-mallisopimuksen 1 tehneiden maiden raportoivat finanssilaitokset ovat rekisteröinnin näkökulmasta verosäännöksiä noudattaviksi katsottavia finanssilaitoksia (vrt. ne finanssilaitokset, jotka sijaitsevat ei-sopimusmaassa ja joutuvat tunnuksen saamiseksi solmimaan erikseen IRS:n kanssa sopimuksen).¹⁴⁹ FATCA-mallisopimuksen 1 tehneiden maiden finanssilaitokset ovat voineet rekisteröityä GIIN-tunnuksen saamiseksi jo tammikuussa 2014. GIIN-tunnuksen esittäminen ennakonpidätyksen estämiseksi ei ole ollut välttämätöntä ennen 1. tammikuuta 2015.¹⁵⁰ Rekisteröintiprosessi on tarkoitettu kokonaan elektroniseksi.¹⁵¹ Lista GIIN-tunnuksen saaneista finanssilaitoksista on löydettävissä IRS:n verkkosivuilta: helmikuussa 2015 listalla oli 673 suomalaista finanssilaitosta.¹⁵² Vastaavaa, kansallisesta lainsäädännöstä valtiosopimuksen myötä seuraavaa ylikansallista rekisteröitymisvelvoitetta finanssilaitoksilla ei ole ennen ollut.

¹⁴⁵ FATCA-sopimuksen 4 artiklan kohta 1c, SopS 25/2015.

¹⁴⁶ Internal Revenue Service 2014a, s. 7.

¹⁴⁷ HM Revenue & Customs 2014, s. 180.

¹⁴⁸ Verohallinto 2015b, s. 81.

¹⁴⁹ Internal Revenue Service 2014a, s. 18.

¹⁵⁰ Internal Revenue Service 2014a, s. 18.

¹⁵¹ Ks. Gupta 2013, s. 229.

¹⁵² Finanssilaitosten lista löytyy osoitteesta <http://apps.irs.gov/app/fatcaFfiList/flu.jsf>. Vierailtu 6.2.2015, lista päivitetty viimeksi 26.1.2015.

5. Käytännön ongelmia ja pohdintaa

5.1. Yleistä

FATCA:a ei oltu alun perin tarkoitettu kahdenvälisten tietojenvaihtosopimusten pohjaksi: kyseessä oli pikemminkin Yhdysvaltojen kansalliseksi, yksipuoliseksi kotimaiseksi lainsäädännöksi tarkoitettu säännöstö, jolla tosin oli ekstraterritoriaalisia vaikutuksia.¹⁵³ FATCA-säännösten esitöistä käy selvästi ilmi järjestelmän taustalla vaikuttaneet sinällään rehdit ja oikeasuuntaiset päämäärät. Lakimuutoksella haluttiin paikata veropohjaa, mutta ennen kaikkea saada aggressiivista verosuunnittelua harjoittavat yritykset ja yksityishenkilöt vastuuseen rehellisten amerikkalaisten veronmaksajien taakan helpottamiseksi.¹⁵⁴

Yhdysvallat on maailman suurimpia talouksia.¹⁵⁵ Lisäksi valtion asema supervaltana ja finanssisektorin tärkeä merkitys globaalin talouden kannalta selittävät omalta osaltaan sitä, miksi Yhdysvalloilla ylipäänsä oli uskallusta säätää jotain näin vahvasti markkinoiden toimintaan puuttuvaa ilman pelkoa sijoittajien paosta tai ulkomaisten finanssilaitosten niskoittelusta. Käytännössä Yhdysvallat on saanut sanella muille valtioille ja ulkomaisille finanssialan toimijoille ne ehdot, joiden puitteissa toimia jatkossa mikäli nämä haluavat Yhdysvaltojen finanssimarkkinoille. Myös edellä kuvattu kansainvälisessä verotuksessa vuosikymmenen vaihteessa tapahtunut yleinen ilmapiirin muuttuminen pohjusti tietä FATCA:n kaltaisille rohkeille lainsäädäntöaloitteille: vastaava säännöstö olisi tuskin lyönyt itseään globaalisti läpi vielä 2000-luvun alussa.¹⁵⁶ FATCA-säännöstöstä paistaa myös läpi Yhdysvaltojen halu saada muut valtiot toimimaan omien poliittisten intressiensä mukaisesti juridisin keinoin.¹⁵⁷ Tarkoituksena tosin oli alun perin käyttää niitä keinoja, jotka olivat kansainvälisen sopimisen ja valtioidenvälisen yhteistyön ulkopuolella.¹⁵⁸

Koska FATCA perustuu ensisijaisesti Yhdysvaltojen kansallisen lainsäädäntöön esimerkiksi ylikansallisessa yhteistyöelimessä kehitetyn mallin tai kahdenvälisen sopimisen sijasta, sisältyy säännöstön implementointiin useita käytännön haasteita. Suomen

¹⁵³ Turina 2013, s. 132.

¹⁵⁴ Ks. esim. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Select Revenue Measures 2009, s. 19.

¹⁵⁵ OECD 2013b, s. 9 kohta 2.

¹⁵⁶ Grinberg 2012, s. 343.

¹⁵⁷ Ks. oikeuden ja politiikan suhteesta Koskeniemi 1996, s. 1007.

¹⁵⁸ U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Select Revenue Measures 2009, s. 18. Lähtökohtaisesti tällä varmaankin tarkoitettiin nimen omaan suoraan yksityisen sektorin osallistamista ilman välissä olevaa ulkomaista valtiota ja viranomaista, jonka kautta tieto kulkisi.

oikeusjärjestelmään nähden ongelmia voi aiheutua myös Yhdysvaltojen omasta vahvasta common law-perinteestä ja maiden verosäännösten rakenteellisista eroavaisuuksista. Seuraavassa tarkastellaan Suomen kannalta lähemmin FATCA:n mahdollisia kipupisteitä ja mahdollisuutta koko säännösten välttämiseen niin finanssilaitoksen kuin verovelvollisen kannalta. Luvun lopussa käydään lyhyesti läpi myös muut tietojenvaihtomallit, joita kansainvälisen verotuksen alalla on nähty 2010-luvulla.

5.2. Lakitekniset ongelmat

Ensimmäinen ja ilmeisin FATCA:an liittyvä ongelma on se, että sopimus saatiin Suomessa voimaan laintasoisena säädöksenä vasta 2.3.2015. Sopimus tuli voimaan valtioneuvoston asetuksella yhtä aikaa sen voimaansaattamiseksi säädetyin blankettilain ja VML:n muutoksen kanssa.¹⁵⁹ Kuitenkin Yhdysvaltojen kansallinen lainsäädäntö on edellyttänyt raportoitavien finanssilaitosten velvoitteiden ja toisaalta 30 %:n veronpidätysvelvollisuuden alkavan 30. kesäkuuta 2014 jälkeen.¹⁶⁰ Myös FATCA-sopimus edellyttää raportointivelvollisten toimittavan tietoja verovuodelta 2014.¹⁶¹ Näin ollen finanssilaitosten on tullut ennakonpidätyksen välttääkseen jo hyvän aikaa noudattaa FATCA-säännöksiä, vaikka kotimainen lainsäädäntö on ne siihen velvoittanut vasta maaliskuun 2015 alusta alkaen.

Taannehtivaa verolainsäädäntöä ei ole nimenomaisesti Suomen oikeudessa kielletty, joskin PL 81 §:ssä todetaan valtion verosta säädettävän lailla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kuitenkin katsonut, että yleisten oikeusperiaatteiden nojalla taannehtivaa verolainsäädäntöä tulisi välttää.¹⁶² Koska FATCA:ssa on kyse tietojenvaihdosta eikä sinällään verovelvollisuuden aineellisesta ulottuvuudesta (ts. säännösten nojalla vaihdetaan tietoja niistä tilinhaltijoista, jotka jo valmiiksi täyttävät verovelvollisuuden edellytykset jompaankumpaan sopimusmaahan), ei laintasoinen säännös tietojenantovelvollisuudesta välttämättä taannehtivanakaan ole Suomen oikeuden vastainen.¹⁶³

Sen sijaan periaatteelliseksi ongelmaksi voi muodostua finanssilaitosten raportointi Verohallinnolle ilman, että siitä on voimassaolevaa laintasoista säännöstä. Henkilötietolain

¹⁵⁹ VaVM 40/2014 vp, s. 2.

¹⁶⁰ Federal Register 2014 s. 12727.

¹⁶¹ VaVM 40/2014 vp, s. 2.

¹⁶² PeVL 1/2009 vp, s. 2.

¹⁶³ Verohallinto tosin on edellyttänyt lausunnossaan, että tietojenantovelvollisuuden mahdollistava VML 17 a § tulisi saattaa voimaan vuoden 2014 puolella. Ks. Verohallinto 2014a, s. 3.

8 §:n 1 momentin 4 kohta sallii henkilötietojen käsittelyn, jos siitä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa asetetusta velvoitteesta. Suomen oikeus ei velvoita ennestään keräämään ja raportoimaan kaikkia FATCA:n mukaisia tietoja¹⁶⁴, joten ilman laintasoista säännöstä finanssilaitosten toiminta voi olla henkilötietolain vastaista. Henkilötietolain vastaisesta toiminnasta rekisterinpitäjä voidaan velvoittaa korvaamaan rekisteröidylle aiheutunut vahinko (Henkilötietolain 47 §), tuomita henkilörekisteririkkomuksesta sakkoon (Henkilötietolain 48 §) tai henkilörekisteririkoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi (Rikoslain 38 luvun 9 §, 19.12.1889/39).

Voimassaolevan lainsäädännön puute aina viime päiviin asti aiheuttaa ongelmia myös muissa yhteyksissä. Koska FATCA-sopimus ei sisällä tarkkaa ohjeistusta finanssilaitosten käytännön menettelytavoista, on uuteen VML 17 a §:ään lisätty valtuutus, jossa Verohallinnolle myönnetään oikeus antaa FATCA:an liittyen virallista ohjeistusta.¹⁶⁵ Laintasoisen valtuutuksen puuttuessa Verohallinto ei ole tähän asti voinut antaa virallista ohjeistusta raportoiville finanssilaitoksille, joiden ensimmäisen raportoinnin määräaika alkaa kuitenkin lähestyä ja jotka ilmeisen kipeästi tarvitsisivat virallista ohjeistusta. FATCA-lain voimaantuloon asti ei ole myöskään ollut olemassa sellaista voimassaolevaa oikeutta, jonka sisällöstä Verohallinto olisi voinut antaa tarkempia määräyksiä. Kotimainen lainsäätäjä on siis ainakin tähän asti laahannut sopimuksen voimaantulon ja viranomaisohjeistuksen osalta pahasti todellisuuden perässä. Nytemmin Verohallinto on julkaissut luonnoksen ohjeesta Suomen ja Yhdysvaltain välistä verotustietojen vaihtoa koskevan FATCA-sopimuksen soveltamiseksi.¹⁶⁶ Ohjelunnos sisältää lähinnä tarkennuksia FATCA-sopimuksen määritelmiin. Verohallinto antoi myös maaliskuun 2015 alussa päätöksen FATCA-sopimukseen perustuvasta tiedonantovelvollisuudesta.¹⁶⁷

Edellä kuvattujen voimaantulo-ongelmien lisäksi myös sopimuksen sisältö aiheuttanee päänvaivaa sen tulkitsijoissa.¹⁶⁸ Useassa kohdassa sopimustekstiä viitataan Yhdysvaltojen kansalliseen lainsäädäntöön tarkempien sopimusmääräysten selvittämiseksi. Näin on esimerkiksi sopimuksen 1 artiklan kohdassa 1q, jossa määritellään ei-raportoiva suomalainen finanssilaitos. Sopimustekstissä olevan määrittelyn lisäksi määritelmän voi täyttää sellainen toimija, joka ”...otherwise qualifies...under relevant U.S. Treasury

¹⁶⁴ Verohallinto 2014a, s. 1.

¹⁶⁵ HE 301/2014 vp, s. 23.

¹⁶⁶ Ks. Verohallinto 2015b.

¹⁶⁷ Ks. Verohallinto 2015a.

¹⁶⁸ Ongelma todettiin jo lausuntokierroksella. Ks. Finanssialan Keskusliitto 2014, s. 1.

Regulations.”. Lisäksi saman artiklan kohdassa 1ee todetaan, että kyseistä alakohtaa tulee tulkita ”in accordance with the U.S. Internal Revenue Code.”. On vähintäänkin ongelmallista, että Suomen kansalliseen oikeuteen implementoitava sopimusteksti sisältää tällaisia aukkoja ja viittauksia vieraan valtion kansalliseen lainsäädäntöön, eikä määritelmiä ole kirjoitettu täsmällisesti auki. Tämä luo epävarmuutta lain tulkitsijalle siitä, mikä todellinen oikeustila on, varsinkin kun Yhdysvaltojen verolainsäädäntö, josta tulkinta-apua tulee sopimustekstin mukaan hakea, on erittäin monimutkainen.¹⁶⁹

Kyse ei kuitenkaan ole täysin ainutlaatuisesta ilmiöstä. Esimerkiksi Suomen ja Yhdysvaltojen välisen verosopimuksen muutospöytäkirjaan (SopS 3/2008) sisältyvässä verosopimuksen uudessa 10 artiklassa on vastaavanlainen lakiviittaus Yhdysvaltojen säännöstehtiin. Artiklan kohdan 8a alakohdassa 2 todetaan, että sanontaa ”osinkoa vastaava määrä” tulee tulkita Yhdysvaltojen lainsäädännön mukaisesti. Olisi myös toisaalta tällaisessa kontekstissa ja näin vahvasti Yhdysvaltojen intressissä olevan asian osalta oudoksuttavaa, jos lakiviittaukset olisivatkin toisen sopimusvaltion tai jonkun kolmannen valtion lainsäädäntöön. Tässä yhteydessä FATCA:n erittäin vahva ja osin ongelmallinen kytkös Yhdysvaltojen kansalliseen verolainsäädäntöön onkin hyvin selvästi havaittavissa.

Viittaukset vieraan valtion lain sisältöön voivat muodostua ongelmallisiksi, jos tällaiseen seikkaan tulisi vedota tuomioistuimessa. Oikeuskäytännöstä löytyy muutama ratkaisu, jossa tuomioistuimen harkittavaksi on tullut esimerkiksi ulkomaisen lainsäädännön nojalla perustetun yhtiön tai yhteisön verotuksellinen asema Suomessa. Ratkaisuissa KHO:2015:9, KHO:2004:116 ja KHO:2002:26 kyse oli tapauksista, joissa oikeushenkilö oli perustettu Yhdysvaltain, Luxemburgin tai Belgian lainsäädännön mukaisesti. Kaikissa ratkaisuissa verovelvollinen oli esittänyt alemmanasteiselle päätöksentekoinstanssille selvitystä ulkomaisen lainsäädännön sisällöstä hakeakseen oikeutusta omalle kannalleen kulloisessakin aineellisessa verotuskysymyksessä. Varsinainen ennakkoratkaisu on sitten koskenut sitä, miten Suomen kansallista oikeutta sovelletaan tapaukseen.

Yhteistä kaikille kolmelle tapaukselle on siis se, että niissä se taho, joka haluaa asiassaan vedota ulkomaiseen lainsäädäntöön, on velvollinen esittämään siitä selvityksen tuomioistuimelle. Tämä vastaa myös Oikeudenkäymiskaaren (1.1.1734/4) 17 luvun 3 §:n 1 momentissa todettua. Edellä sanotun perusteella voitaneen siis olettaa, että jos

¹⁶⁹ Ks. OECD 2013b s. 7, jossa todettu maan verojärjestelmän monimutkaisuus ja taipumus luoda velvoitteita kaikille tahoille, joilla on jokin taloudellinen yhteys Yhdysvaltoihin.

tuomioistuimen ratkaistavaksi tulisi jokin FATCA-sopimuksen tulkintaan tai soveltamiseen liittyvä kysymys joka sisältää viittauksen Yhdysvaltojen lainsäädäntöön, sen osapuolen, joka tähän haluaisi tuomioistuimessa vedota, tulisi hankkia ko. lainsäädännön sisällöstä selvitys ja esittää se tuomioistuimelle kantansa tueksi. Tämä tosin aiheuttaa helposti kustannuksia esimerkiksi sellaiselle suomalaiselle finanssilaitokselle, joka Yhdysvaltojen lainsäädäntöön haluaa vedota vaikkapa itselleen edullisemman tulkinnan toivossa.

Periaatteellinen ongelma syntyy myös sopimuksen todistusvoimaisesta kielestä. FATCA-sopimus on allekirjoitettu englannin kielellä¹⁷⁰, ja sopimus tulee Suomessa voimaan myös tällä kielellä. Hallituksen esityksen sisältämä suomenkielinen käännös on näin ollen oikeudellisesti merkityksetön.¹⁷¹ Tämä toki on ymmärrettävää englannin ollessa kansainvälisissä suhteissa yleisimmin käytetty ja puhuttu sekä Yhdysvaltojen virallinen kieli, mutta toisaalta suomenkielisen käännösversion tunnustaminen viralliseksi ja todistusvoimaiseksi olisi ehkä helpottanut sopimuksen tulkitsijan työtä ja tehnyt sopimusosapuolista tasavertaisempia. Esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Ranskan välinen FATCA-sopimus mainitsee todistusvoimaisina kielinä englannin lisäksi myös ranskan.¹⁷² Perustuslakivaliokunta on kuitenkin käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että valtiosopimusten suomen- ja ruotsinkielisillä käännöksillä on valtiosisäistä merkitystä, ja näin ollen niiden käännösten tulee olla korkeatasoisia. Valtiovarainvaliokunta kiinnittikin omassa lausunnossaan huomiota FATCA-sopimuskäännösten virheisiin, jotka tulee korjata ennen sopimustekstin julkaisemista säädöskokoelman sopimussarjassa.¹⁷³

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi kotimaisesta lainvalmisteluaineistosta paistaa läpi se tosiseikka, että sekä sopimusneuvottelut että kansallinen implementointi tehtiin ilmeisessä kiireessä. Hallituksen esityksessä ilmaistaan suoraan, että FATCA-sopimusneuvottelut alkoivat syksyllä 2012 ja ne kestivät aina alkuvuoteen 2014, mutta sopimusneuvottelut käytiin ”pääasiassa sähköpostitse”.¹⁷⁴ Verrattuna siihen, mitä esimerkiksi Frände on kirjoittanut tyypillisistä verosopimusneuvotteluista, havaitaan, että FATCA-sopimuksen neuvotteluprosessi poikkeaa tästä olennaisesti.¹⁷⁵ Valitun kommunikointikanavan merkitystä

¹⁷⁰ FATCA-sopimuksen yhteisymmärrysmuistio, SopS 25/2015.

¹⁷¹ PeVL 56/2006 vp, s. 5.

¹⁷² Agreement Between the Government of the United States of America And the Government of the French Republic to Improve International Tax Compliance and to Implement FATCA, s. 23.

¹⁷³ VaVM 40/2014 vp, s. 2 ja 3.

¹⁷⁴ HE 301/2014 vp, s. 6.

¹⁷⁵ Frände 2011, s. 513-515. Tyypillisesti yhteydenpito verosopimuksen solmimiseen liittyy hoidetaan diplomaattiteitä pitkin, ja sopimusneuvottelut käydään kasvokkain valtioiden neuvotteluvaltuuskuntien

osapuolten väliselle keskusteluyhteydelle ja sopimuksen lopputulokselle voidaankin syystä pohtia.

Toisaalta oma kysymyksensä on, missä määrin puhtaasti toisen sopimusvaltion kansalliseen oikeusperinteeseen perustuvan FATCA-sopimuksen neuvotteleminen on rinnastettavissa tilanteeseen, jossa tasavahvat sopimuspuolet käyvät neuvottelemaan uudesta, aineellista verotusoikeutta määrittelevästä valtiosopimuksesta. Lisäksi hallituksen esityksen luonnoksesta annetuissa lausunnoissa kritisoitiin muun muassa esitysluonnoksen käännösvirheitä ja muita ilmeisiä puutteita perusteluissa, määritelmässä ja luonnoksen rakenteessa.¹⁷⁶ Mikäli FATCA-säännösten kansallisella voimaansaattamisella ei olisi ollut niin tiukkaa (joskin ääneen sanomatonta) aikataulua, olisi lainvalmisteluaineisto varmastikin ollut laadullisesti korkeatasoisempaa ja perustellumpaa.

FATCA-sopimuksen ongelmakohtia tarkastellessa myös kysymys valtion suvereniteetista nousee väkisin esiin. Sopimusehtojen yksipuolisella sanelemisella, lakiviittauksilla Yhdysvaltojen lainsäädäntöön ja ylipäänsä näin syvälle finanssialan toimijoihin globaalisti vaikuttavan järjestelmän lanseeraamisella muut valtiot ovat käytännössä pakkotilanteessa, jossa niiden tulee joko solmia FATCA-sopimus Suomen tavoin, muuttaa lainsäädäntöään niin että finanssilaitosten raportointi mahdollistuu tai vaihtoehtoisesti kärsiä taloudelliset seuraukset järjestelmän noudattamatta jättämisestä. Tämä suvereniteetin osittainen menetys on tosin relatiivisen suvereenisuuskäsityksen mukaan tyypillistä kansainvälisessä kontekstissa: voi jopa olla, että osallistuminen FATCA:n kaltaiseen kansainväliseen yhteistyöhön ei ole enää valtion omasta tahdosta riippuvaa.¹⁷⁷ Samanlaisista suvereniteettiongelmissa kärsivät sitä paitsi myös kaikki ne muut maat, jotka solmivat FATCA-sopimuksen Yhdysvaltojen kanssa. Osittainen suvereniteetin menetys on hinta siitä, että FATCA-sopimuksen tehneen valtion talous ja finanssilaitokset voivat jatkaa toimintaansa mahdollisimman häiriöttömästi, ilman pelkoa yllättävistä veroseuraamuksista. FATCA-sopimuksen allekirjoituksella Suomen valtio on (ainakin näennäisen) tasavahvana osapuolena vapaaehtoisesti suostunut kansallisen suvereniteettinsa rajoitukseen, joten edellä sanottu ongelma vaikuttaa käytännössä ainoastaan periaatteen tasolla.

välillä.

¹⁷⁶ Työeläkevakuuttajat TELA ry 2014 ja Oikeusministeriö 2014.

¹⁷⁷ Mutanen 2009, s. 396.

5.3. Verosopimuksesta tulevat ongelmat

FATCA-sopimuksen tietojenvaihdon on tarkoitus perustua Suomen ja Yhdysvaltojen verosopimuksessa luotuun juridiseen kehikkoon.¹⁷⁸ Tietojenvaihdon lisäksi verosopimuksessa on jaettu verotusoikeutta sopijavaltioiden välillä ja sovittu verokannoista tiettyjen tulolajien osalta. Suomen ja Yhdysvaltojen välisellä verosopimuksella, kuten myös verosopimuksilla yleensä on tarkoitus luoda oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta sopijavaltioiden oikeusjärjestelmien välille ja auttaa mahdollisten konfliktitilanteiden ratkaisussa.¹⁷⁹ Näin ne omalta osaltaan toteuttavat vero-oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita, kuten ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden periaatteita.

Suomen ja Yhdysvaltojen verosopimuksessa on nimenomaisin määräyksiin säädetty verotusoikeudesta useiden erilaisten tulotyyppien, muun muassa osinkojen, korkojen, myyntivoittojen, rojaltien, eläkkeen ja liiketulon osalta. Joidenkin tulotyyppien osalta sopimuksessa on maininta myös enimmäisverokannasta, jonka tuloihin saa kohdistaa. Esimerkiksi sopimuksen 10 artiklassa (SopS 3/2008) kohdassa 2 on rajoitettu osinkojen verotusoikeutta enintään 15 prosenttiin osinkojen kokonaismäärästä.

Ongelmia syntyy, kun tarkasteluun otetaan mukaan FATCA-säännösten 30 prosentin ennakonpidätys: pidätyksenalaisiin maksuihin kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki yhdysvaltalaislähtöiset erät riippumatta niiden tulolajista tai -tyypistä.¹⁸⁰ Ennakonpidätyksenalaisen maksun määritelmä löytyy U.S. Internal Revenue Coden 1437 §:n kohdasta 1. Lainkohdan mukaan ennakonpidätyksenalaisella maksulla (”withholdable payment”) tarkoitetaan vapaasti suomennettuna mitä tahansa koron, osingon, vuokran, palkan, preemion, elinkoron, korvauksen, kompensaation, palkkion tai muun kiinteän tai määritettävissä olevan vuosittaisen tai jaksottaisen hyödyn, tuoton tai tulon maksua, jos kyseessä olevan tulon tulonlähde sijaitsee Yhdysvalloissa. Tällaisena pidätyksenalaisena maksuna pidetään myös osinkoja tai korkoja Yhdysvalloissa tuottamaan kykenevän omaisuuden myynnistä saatuja bruttotuloja.

Edellä sanotusta käy hyvin ilmi, miten laajaksi ennakonpidätyksenalaisen maksun määritelmä on säädetty Yhdysvaltojen lainsäädännössä. Vaikka kyse on sanktionluontoisesta verosta, jota ei ole tarkoitus periä muilta kuin ei-osallistujafinanssilaitoksilta, kyseinen

¹⁷⁸ FATCA-sopimuksen johdanto, SopS 25/2015.

¹⁷⁹ Mehtonen 2001, s. 39.

¹⁸⁰ Nelson 2012, s. 395.

ennakonpidätys on silti selkeästi ristiriidassa verosopimuksen määräysten kanssa. Näin FATCA-sopimusten yhteydessä usein mainittu argumentti sopimusten rakentumisesta olemassaolevien tietojenvaihtosopimusten ”päälle” faktisesti ontuu järjestelmien ollessa todellisuudessa päällekkäisiä ja FATCA:n kohdistaessa verosopimusta ankaramman verotuksen tiettyihin tulolajeihin. Tämä ongelma tiedostettiin kansallisesti Yhdysvalloissa jo FATCA:n säätämisvaiheessa.¹⁸¹

Yhdysvaltojen oikeuslähdeopissa uudempi säädös (sopimus tai laki) yleensä syrjäyttää vanhemman.¹⁸² Tässä tapauksessa FATCA-säännökset Internal Revenue Codessa syrjäyttävät aiempien verosopimusten määräykset. Ristiriita voimassaolevien verosopimusten kanssa tiedostettiin jo FATCA:n säätämisvaiheessa kuten aiemmin todettu, mutta yleensä Yhdysvallat on pyrkinyt välttämään tällaisia haitallisiksi koettuja konfliktitilanteita esimerkiksi lainsäädännön siirtymäajoilla, ellei tämä ole ollut ristiriidassa lainsäädännön tavoitteiden kanssa.¹⁸³ FATCA:n tapauksessa ristiriita on katsottu vältettävän sillä, että FATCA-ennakonpidätyksen kohteeksi joutunut verovelvollinen voi hakea Yhdysvaltain veroviranomaiselta palautusta liikaa pidätetylle veron määrälle Internal Revenue Coden 1445 §:n c1c -kohdan mukaan.¹⁸⁴ Tämän lisäksi ennakonpidätyksen voi tietenkin välttää myös FATCA:a noudattamalla, jolloin ristiriitaa verosopimuksen kanssa ei pääse edes syntymään.

Se, että Yhdysvallat ei katso FATCA-sopimusten olevan ristiriidassa tai syrjäyttävän sen voimassaolevan verosopimusverkoston ei tarkoita, että tilanne olisi Suomessa samanlainen. Suomen ja Yhdysvaltojen verosopimuksen muutospöytäkirjan (Sops 3/2008) I artiklassa todetaan kuitenkin, ettei sopimuksella rajoiteta ”poissulkemista, vapautusta, vähennystä, hyvitystä tai muuta huojennusta, joka nyt tai vastedes myönnetään” joko sopimusvaltioiden lainsäädännön tai näiden välillä tehdyn muun sopimuksen mukaan. Vaikka lausekkeella tarkoitetaan lähtökohtaisesti verovelvolliselle suotuisia muutoksia, voi sanamuotoa tulkita myös toisin niin, ettei siinä esimerkiksi nimenomaisesti kielletä vastaisesta lainsäädännöstä

¹⁸¹ U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Select Revenue Measures 2009, s. 59: “FATCA, as drafted, may have the unintended consequence of overriding existing U.S. tax treaties”.

¹⁸² OECD 2013b, s. 13 kohta 18. Näin myös Heiberg 2012 s. 1703 ja U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Select Revenue Measures 2009 s. 62.

¹⁸³ U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Select Revenue Measures 2009 s. 62.

¹⁸⁴ KS. myös Heiberg 2012 s. 1703-1704, joka toteaa, että tästä mahdollisuudesta huolimatta verosopimuksen mukaisiin veronpidätyksiin ei silti välttämättä päästä.

aiheutuvaa verovelvolliselle ankarampaa lopputulosta. Näin ollen voitaneen olettaa, että myös Suomen kansallisesta lainsäädännöstä löytyy ns. ”FATCA:n mentävä aukko”. Lisäksi voidaan toki ajatella, että tasavertaisina sopimuspuolina valtiot voivat päättää sopia asioista aiemmasta poiketen, jolloin myöhempi sopimus syrjäyttää vanhemman myös Suomen oikeudessa.

Voidaan kuitenkin pohtia, mitä tällainen sanktioluonteisen veron määrääminen tarkoittaa Suomen näkökulmasta esimerkiksi verotuksen ennustettavuudelle tai järjestelmän helppoudelle, jotka molemmat ovat hyvän verojärjestelmän piirteitä.¹⁸⁵ Verovelvollisen tulisi lähtökohtaisesti voida luottaa siihen, että hänen tulojaan verotetaan verosopimuksen mukaisesti ilman, että niihin kohdistetaan muita kuin verosopimuksen tarkoittamia verorasitteita. Lisäksi voidaan otaksua, että pienellä suomalaisella finanssilaitoksella ei välttämättä ole resursseja alkaa selvittää Yhdysvaltain verolainsäädännöstä, miten se saisi takaisin sille kuuluvista maksuista mahdollisesti liikaa perityt verot. Näin ristiriidan poistaminen verokantojen välillä voi osoittautua finanssilaitokselle käytännössä mahdottomaksi.

5.4. Miten FATCA:lta voi välttyä?

5.4.1. Yhdysvaltoihin verovelvolliset

Koska FATCA lisää merkittävästi kaikkien järjestelmässä mukana olevien tahojen kustannuksia¹⁸⁶, on ymmärrettävää, että niin verovelvolliset kuin finanssilaitokset ovat kiinnostuneita FATCA:n määräysten välttämisestä. Ei varmastikaan ole verovelvollisten intressissä, että heidän aiemmin ilmoittamattomat offshore-tilinsä, sijoituksensa tai yritysomistuksensa tulevat Yhdysvaltojen verottajan tietoon FATCA:n myötä. Seuraavassa käyn läpi niitä keinoja, joiden avulla järjestelmän eri tahot voivat yrittää vältellä FATCA-määräyksiä sekä miten järjestelmän noudattamatta jättämisestä on toisaalta sanktioitu. Keskityn tarkastelussa suomalaisiin finanssilaitoksiin sekä näissä varoja pitäviin FATCA-sopimuksen tarkoittamiin yhdysvaltalaislähtöisiin tahoihin.

¹⁸⁵ Ks. Myrsky 2013, s. 94-96.

¹⁸⁶ On arvioitu, että FATCA:an liittyvät investointikustannukset olisivat pelkästään Verohallinnolla 750 000 euroa ja ylläpitokustannukset noin 250 000 euroa/vuosi. Verohallinto 2014a, s. 11. Vuonna 2011 Yhdysvalloissa arvioitiin FATCA:n implementointikustannusten olevan noin 30-80 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria yhtä finanssilaitosta kohden. Ks. Van Heukelom 2013, s. 164.

Tehokkaan katumisen ohjelmien yhteydessä eri valtioissa tehtyjen profiloitien perusteella viranomaisilla on suhteellisen kattava käsitys siitä, minkälaiset ihmis- ja ammattiryhmät tyypillisesti käyttävät erilaisia ulkomaisia varallisuusjärjestelyjä hyväkseen ja jättävät omaisuuttaan ilmoittamatta kotimaansa verottajalle joko tahattomasti tai tarkoituksella. Tällaisia ”arkkityyppejä” ovat Kuortin mukaan muun muassa perinteisesti varakkaat yksityishenkilöt, kansainvälisten konsernien palkitsemisjärjestelmien piirissä olevat henkilöt sekä yritystoiminnasta luopuneet, yrityksensä myyneet henkilöt.¹⁸⁷ Vastaavantyyppinen profilointi on tehty myös Norjassa, ja siellä edellä mainittujen ihmisryhmien lisäksi erillisiksi ”asiakasryhmiksi” ovat nousseet muun muassa suuryritysten johtajat, ulkomaankomennuksella olevat henkilöt, sekä erilaiset varakkaiksi entuudestaan tiedetyt julkisuuden henkilöt, kuten urheilijat, teatteri- ja elokuva-alan ammattilaiset kuin myös erilaiset artistit.¹⁸⁸

FATCA:n näkökulmasta voisi olettaa, että potentiaalisia raportointimekanismin välttelijöitä olisivat etenkin erilaisiin kansainvälisten konsernien vapaaehtoiisiin kannustin- ja eläkejärjestelmiin osallistujat sekä suuryritysten johtajat, ts. tahot, jotka saavat työsuhteeseen liittyviä veroetuja ulkomaisten järjestelyjen kautta. On todennäköistä, että mikäli tällaisia järjestelyitä ei ole alkujaankaan ilmoitettu Yhdysvaltalaiselle verottajalle, niiden ei haluta paljastuvan myöskään FATCA:n myötä. Muita vahvoja ehdokkaita ”FATCA-välttelijöiksi” ovat sellaiset varakkaat, kansainvälistä sijoitustoimintaa harjoittavat yksityishenkilöt ja yritykset, joiden sijoitusstrategiana on muutenkin omaisuuden hajauttaminen eri kohteisiin sekä ns. harmaan talouden toimijat, jotka eivät halua esimerkiksi rikosoikeudellisten seuraamusten vuoksi, että Yhdysvallat saa vihiä heidän ulkomaisista tileistään. Lähtökohtaisesti voidaan mielestäni olettaa, että ne tahot, joiden toimille FATCA:sta ei koidu suoraa haittaa, eivät myöskään pyri aktiivisesti järjestelmää välttämään. Näin ollen en usko FATCA:n aiheuttavan käyttäytymismuutoksia sellaisissa Yhdysvaltoihin verovelvollisissa, jotka ovat tähänkin asti hoitaneet verovelvoitteensa ja ilmoitusvelvollisuutensa tunnollisesti.

Koska FATCA tarkoittaa toistaiseksi vain USA-henkilöitä, tietoja ei kerätä tai vaihdeta muiden kuin Suomen ja Yhdysvaltojen välisen sopimuksen tarkoittamien tahojen, siis karkeasti jaoteltuna Yhdysvaltain kansalaisten, Yhdysvaltoihin rekisteröityjen ja

¹⁸⁷ Kuortti 2012, s. 426. Kyseinen profilointi tehtiin Suomessa ns. Liechtenstein-tapauksen seurauksena.

¹⁸⁸ Kuortti 2012, s. 421.

yhdysvaltalaisomisteisten yhtiöiden osalta. Näin ollen muut ulkomaiset sijoittajat ja tilinhaltijat ovat FATCA:lta suojassa. Ulkomailla vakituisesti asuvan Yhdysvaltojen (kaksois)kansalaisen olisikin todennäköisesti helpointa päästä sekä Yhdysvaltojen kansalaisuusperusteisesta verotuksesta että FATCA:sta samalla kertaa eroon luopumalla Yhdysvaltojen kansalaisuudestaan. Näin monen ulkomailla asuvan amerikkalaisen arvellaan myös tekevän FATCA:n myötä.¹⁸⁹

Jos verovelvollinen ei voi tai halua luopua kansalaisuudestaan, yksi mahdollinen tapa välttää FATCA:lta on sijoitusten hajauttaminen. Vanhojen henkilötilien osalta finanssilaitokset saavat täytäntöönpanosäädöksen niin salliessa jättää tutkimatta ne aiemmat henkilötilit ja talletustilit, joiden saldo tai arvo ei 30.6.2014 ylitä 50 000 Yhdysvaltain dollaria sekä ne käteisarvovakuutus sopimukset tai elinkorkosopimukset, joiden arvo ei ylitä 250 000 Yhdysvaltain dollaria samana ajankohtana.¹⁹⁰ Samoin aiempien yksikkötilien osalta tutkimista ei välttämättä edellytetä, mikäli tilin saldo tai arvo ei ylittänyt 30.6.2014 250 000 Yhdysvaltain dollaria.¹⁹¹ Myös uusien henkilötilien osalta finanssilaitoksella voi olla mahdollisuus jättää alle 50 000 Yhdysvaltain dollarin arvoiset tilit tunnistamatta ja raportoimatta FATCA-mielessä.

Koska uusien henkilötilien haltijat tulee FATCA:n näkökulmasta tunnistaa mikäli tilin saldo ylittää sanotun 50 000 Yhdysvaltain dollaria¹⁹², on todennäköistä, että finanssilaitokset hankkivat tästä selvityksen tilinhaltijalta jo tilinavauksen yhteydessä.¹⁹³ Jos tässä yhteydessä käy ilmi, että tilinhaltija on verovelvollinen Yhdysvaltoihin, tulee tiliä käsitellä raportoitavana tilinä ilmeisesti kuitenkin sopimuksen mukaan vasta siitä eteenpäin, kun tilin saldo ylittää 50 000 Yhdysvaltain dollaria.¹⁹⁴ Näin ollen verovelvollisen kannalta mahdollinen ratkaisu FATCA:n välttämiseksi on sijoitusten hajauttaminen useaan finanssilaitokseen niin, ettei yhdessäkään finanssilaitoksessa olevien varojen tai sijoitusten kokonaisarvo ylitä 50 000 Yhdysvaltain dollaria tai vanhojen yksikkötilien osalta 250 000 Yhdysvaltain dollaria. Tässä yhteydessä on kuitenkin hyvä muistaa, että sopimus ainoastaan

¹⁸⁹ Behrens 2013, s. 209.

¹⁹⁰ HE 301/2014 vp, s. 12.

¹⁹¹ HE 301/2014 vp, s. 15.

¹⁹² HE 301/2014 vp, s. 15.

¹⁹³ Näin näyttää tekevän esimerkiksi Nordea Pankki Suomi Oyj, jonka verkkosivuilla kerrotaan uusien henkilö- ja elinkeinonharjoittaja-asiakkaiden joutuvan vastaamaan 1.7.2014 alkaen kysymykseen ”Oletko USA:n kansalainen TAI verovelvollinen USA:han?”.
<http://www.nordea.fi/Tietoa+Nordeasta/Verovelvollisuus+Yhdysvalloissa+FATCA/1692362.html?bb=1&searchPhrase=fatca>, vierailtu 18.2.2015.

¹⁹⁴ FATCA-sopimuksen liite I, kohta III C, SopS 25/2015.

mahdollistaa sen vaihtoehdon, että em. kynnysarvot alittavia tilejä ei finanssilaitoksissa tarvitse tutkia ja tunnistaa: finanssilaitos voi aivan hyvin päättää, että se läpikäy ja raportoi kaikki sen hallinnoimat tilit, joiden osalta Yhdysvaltoihin viittaavia tunnusmerkkejä löytyy riippumatta niiden saldoista tietyssä ajanhetkenä.

Uusien yksikkötilien osalta finanssilaitoksen tulee jo tilinavauksen yhteydessä selvittää, mihin kategoriaan ko. yksikkö FATCA-mielessä sijoittuu, mikäli avattavan tilin saldon on mahdollista ylittää 50 000 dollaria.¹⁹⁵ Näin uuden yksikkötilin tilinhaltijan mahdollinen verovelvollisuus Yhdysvaltoihin tulee FATCA:ssa tutkituksi jo tilinavauksen yhteydessä. Tämä toki tulisi asiakassuhteen avauksen yhteydessä muutenkin selvitettyä, sillä kuten aiemmin mainittu, pankkien tulee Rahanpesulain 6-8 §:n nojalla tunnistaa asiakkaansa asiakassuhdetta perustettaessa ja tunnistettava tässä yhteydessä myös tosiasialliset edunsaajat. Finanssilaitosten tulee kuitenkin direktiivin 2005/60/EY¹⁹⁶ 3 artiklan 6 kohdan mukaan tunnistaa vain ne tosiasialliset edunsaajat, joiden suorassa tai välillisessä omistuksessa on vähintään 25 prosenttia oikeushenkilön osakkeista tai äänioikeuksista.

Myös FATCA-sopimus viittaa raportointivelvollisuuden määrittelemisen yhteydessä rahanpesun estämistä koskeviin menettelyihin.¹⁹⁷ Näin ollen finanssilaitosten ei kansallisen lainsäädännön eikä myöskään FATCA-sopimuksen perusteella ole tarpeen tunnistaa sellaisia oikeushenkilön tosiasiallisia edunsaajia, joilla on määräysvallassaan alle 25 %:n osuus oikeushenkilöstä. Yksi mahdollinen keino, jolla verovelvollinen voi välttyä FATCA-raportoinnilta on siis omistusosuuksien hajauttaminen useampaan yhtiöön tai muuhun ulkomaille rekisteröityyn oikeushenkilöön niin, ettei finanssilaitosten tarvitse niin pieniä äänivaltaosuuksia tunnistaa tai dokumentoida rahanpesusäännösten nojalla.

FATCA-sopimus luettelee myös joukon sellaisia finanssialan tuotteita ja toimijoita, joiden osalta raportointia ei vaadita. Tällaisia ovat muun muassa eläkerahastot ja eläkevakuutusyhtiöt.¹⁹⁸ Lisäksi raportoitavien finanssiliien ulkopuolelle on suljettu muun muassa sellaiset eläke- ja säästötilit, joiden vuotuista nosto-oikeutta on rajoitettu.¹⁹⁹ Tällaisia ovat myös Suomessa ylläpidetyt henkivakuutus sopimukset tietyin edellytyksin sekä kuolinpesien nimissä olevat tilit ja sulkutilit, jotka on perustettu tuomioistuimen

¹⁹⁵ Sopimuksen liite I, kohta V B, SopS 25/2015.

¹⁹⁶ Euroopan unionin parlamentin ja neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen, annettu 6 päivänä lokakuuta 2005.

¹⁹⁷ FATCA-sopimuksen liite I, kohta V B3b, SopS 25/2015.

¹⁹⁸ FATCA-sopimuksen liite II, kohta II B, C ja D, SopS 25/2015.

¹⁹⁹ Sopimuksen liite II, kohta V A, SopS 25/2015.

määräyksellä tai omaisuuden edelleenluovutusta varten.²⁰⁰ Listasta voidaan helposti todeta, ettei raportoinnin ulkopuolelle jäävistä tilityypeistä oikeastaan mikään tarjoa potentiaalista väylää FATCA:n välttämiseksi ainakaan verovelvollisen eläessä.²⁰¹ Yksi marginaalinen vaihtoehto raportoinnin välttämiseksi on esimerkiksi kuolintapaustilanteessa se, että ulkomaisissa finanssilaitoksissa olevat perittävän tilit ja pankkisaamiset pidetään kuolinpesän nimissä: koska finanssitiilien (ja näin ollen raportoitavien tilien) ulkopuolelle on nimenomaisella säännöksellä suljettu kuolinpesien tilit, ei finanssilaitoksen ole tarpeen raportoida tällaista tiliä, mikäli tällaisen tilin dokumentaation yhteydestä löytyy kopio perittävän testamentista tai kuolintodistuksesta.²⁰²

Myös sopimuksessa luetellut raportoinnin ulkopuolella olevat finanssialan toimijat ovat pääosin sen luontoisia, ettei niihin sijoittaminen tai tallettaminen raportoinnilta välttymisen toivossa käytännössä tuo verovelvolliselle hyötyjä. Verovelvollisen on toki mahdollista sijoittaa varallisuuttaan esimerkiksi FATCA-sopimuksen liitteen II kohdan III B mukaiseen paikallispankkiin. Sopimuksenmukaiset paikallispankin kriteerit ovat kuitenkin niin tiukat (mm. enintään 175 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria varoja taseessa ja 500 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria konsolidoidussa taseessa; toiminta käsittää pääasiassa talletusten vastaanottamista ja lainojen myöntämistä vähittäisasiakkaille), ettei asiakkuuden avaaminen tällaiseen finanssialan toimijaan pelkästään FATCA:n välttämisen vuoksi ole todellisuudessa verovelvolliselle taloudellisesti järkevää.

Yksi mahdollisuus verovelvolliselle FATCA:n välttämiseen²⁰³ on käyttää finanssilaitoksessa asioimisessa apuna bulvaania, esimerkiksi puolisoa, joka ei ole Yhdysvaltojen kansalainen ja jonka nimiin tili palvelut avataan. Puolison tai muun bulvaanin nimissä olevalle tilille sitten siirretään faktisesti verovelvolliselle kuuluvaa omaisuutta. Tällöin varoja voisi säilyttää aivan hyvin esimerkiksi raportoivassa finanssilaitoksessa, eikä verovelvollisen tarvitsisi huolehtia tilin saldon tai arvon pysymisestä alle 50 000 Yhdysvaltain dollarin, koska finanssilaitos ei olisi tunnistanut tiliä raportoitavaksi tiliksi. Ongelmana tässä yhteydessä on se, että mikäli finanssilaitos erehdytetään tilin avaamiseen bulvaanille toisen henkilön faktisesti omistaessa ja hallinnoidessa varoja sekä palveluja ja tästä aiheutuu

²⁰⁰ Sopimuksen liite II, kohta V B, C, D, SopS 25/2015.

²⁰¹ Pieni FATCA:n välttelyn riski oli yksi syy sille, miksi ko. tilit on kategorisesti suljettu FATCA:n raportoinnin ulkopuolelle. Ks. HE 301/2014 vp, s. 71.

²⁰² FATCA-sopimuksen liite II, kohta V, alakohta C, SopS 25/2015.

²⁰³ Toimintamalli on FATCA:n lisäksi sovellettavissa myös muunlaisten laista seuraavien velvoitteiden välttelyyn.

finanssilaitokselle vahinkoa, voi toiminta täyttää rikoslain (19.12.1889/39) 36 luvun 1 §:n mukaisen petoksen tai sen yrityksen tunnusmerkistön.

Voi tosin olla, että finanssilaitos ei suostu epäilyttävältä vaikuttavaan tilinavaukseen tai vaihtoehtoisesti pyytää vanhalta asiakkaalta selvitystä varojen alkuperästä rahanpesulain 9 §:n nojalla, mikäli sen mielestä asiakkaan toimet (esimerkiksi suuret rahansiirrot) poikkeavat tavanomaisista tai niillä ei ole ilmeistä tarkoitusta. Mikäli finanssilaitos ei saa tarvitsemiaan tietoja, se voi edelleen kieltäytyä epäilyttävästä asiakassuhteen avauksesta tai liiketoimen toteuttamisesta rahanpesulain 6 §:n nojalla. Bulvaanin ja verovelvollisen keskinäinen oikeusasema saattaa osoittautua ongelmalliseksi myös esimerkiksi ero- tai maksukyvyttömyystilanteessa, joissa tulee kyetä osoittamaan velkojia sitovasti, kenelle finanssilaitoksessa olevat varat tosiasiaassa kuuluvat.

Mahdollisuus FATCA-raportoinnin välttämiseksi on verovelvollisen kannalta myös se, että tämä siirtää varallisuutensa sellaiseen valtioon, joka ei ole tehnyt Yhdysvaltojen kanssa FATCA-sopimusta tai sellaiseen finanssilaitokseen, joka ei osallistu FATCA:an. Tällöin verovelvollinen joutuu kuitenkin todennäköisesti 30 %:n ennakonpidätyksen kohteeksi kaikkien yhdysvaltalaislähtöisten maksujen osalta, vaikka välttäisikin tiliraportoinnin. Ongelmana on myös verovelvollisen kannalta tässä yhteydessä se, että FATCA:an osallistumattomien valtioiden ja finanssilaitosten määrä kutistuu koko ajan. Tällä hetkellä Euroopan alueella FATCA-sopimuksen ovat solmineet kaikki merkittävimmät finanssimarkkina-alueet lukuun ottamatta Andorraa, Monacoa ja San Marinoa.²⁰⁴ Venäjä ei myöskään ole solminut FATCA-sopimusta, mutta maassa 30. kesäkuuta 2014 voimaan tullut lakimuutos mahdollistaa finanssilaitosten suoran sopimisen ja raportoinnin IRS:lle.²⁰⁵ Tähän liittyen yksi mahdollinen skenaario onkin, että tietyt valtiot tai finanssilaitokset alkavat houkutella yhdysvaltalaisasiakkaita sillä verukkeella, etteivät ne osallistu FATCA:an vaan ”valitsevat” ennakonpidätyksen, mikäli investoivat Yhdysvaltoihin. Verovelvollinen voi myös välttää ennakonpidätyksen investoimalla vain sellaisiin kohteisiin, joihin ei liity kytköstä Yhdysvaltoihin.²⁰⁶

On epäselvää, soveltuuko esimerkiksi VML 28 §:n mukainen veronkiertosäännös sellaisiin verovelvollisiin, jotka pyrkivät toimillaan kiertämään FATCA:a. Lähtökohtaisesti voidaan

²⁰⁴ <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA-Archive.aspx>, vierailtu 18.2.2015. Yllä mainituilla kolmella kääpiövaltiolla tosin on kyseenalainen maine veroparatiiseina.

²⁰⁵ PricewaterhouseCoopers 2014, s. 1.

²⁰⁶ Ks. Harvey 2012, s. 492.

olettaa, että koska kyseessä on Yhdysvaltojen kansalaisten ja Yhdysvaltoihin verovelvollisten toimet tulojensa tai varallisuutensa salaamiseksi, myös näiden toimien sanktiointi tapahtuu Yhdysvalloista käsin varsinkin, jos toiminta ei Suomen lainsäädännön mukaan täytä minkään rikoksen tunnusmerkistöä. Yhdysvaltojen lainsäädännössä verovelvollisen ilmoitusvelvollisuus ulkomaisista varoista ja tähän liittyvät sanktiot löytyvät Bank Secrecy Actista (U.S. Code, Title 31).

31 U.S. Code 5314 §:n mukaan Yhdysvaltain kansalaisen tai Yhdysvalloissa asuvan luonnollisen tai oikeushenkilön tulee pitää kirjaa ja ilmoittaa Yhdysvaltain viranomaisille, kun tämä tekee liiketoimen tai pitää asiakassuhdetta yllä ulkomaiseen finanssialan toimijaan ("foreign financial agency"). Ilmoituksesta käytetään nimitystä Report of Foreign Bank and Financial Accounts (myöh. FBAR), ja verovelvollisen tulee jättää se sähköisesti.²⁰⁷ Ilmoitus tulee tehdä, kun verovelvollisen ulkomaisten tilien yhteenlaskettu saldo ylittää 10 000 Yhdysvaltain dollaria.²⁰⁸ FBAR-ilmoitus tulee jättää vuosittain ennen kesäkuun 30. päivää, eikä määräaikaan voi saada pidennystä.²⁰⁹

Mikäli verovelvollinen jättää FBAR-ilmoituksen tekemättä ilman hyväksyttävää syytä, toisin sanoen laiminlyö ilmoittamisen joko tahattomasti tai tahallaan, voi tästä seurata U.S. Coden mukaan sekä siviili- että rikosoikeudellisia seuraamuksia riippuen teon vakavuudesta. Tahattoman laiminlyönnin ollessa kyseessä, voi yksityisoikeudellinen korvausvastuu nousta 10 000 Yhdysvaltain dollariin (U.S. Code 5321 § 5 B). Oikeushenkilöiden osalta mikäli laiminlyönti on osa muuta huolimattonta toimintaa, voi korvaussumma nousta 50 000 Yhdysvaltain dollariin (U.S. Code 5321 § 6 B). Huolimattomasta toiminnasta ei voi seurata rikosoikeudellista vastuuta. Sen sijaan jos verovelvollinen jättää tahallaan FBAR-ilmoituksen tekemättä tai tekee ilmoituksen vääristeltynä, voi tästä pahimmassa tapauksessa seurata kymmenen vuoden vankeusrangaistus, mikäli samalla rikotaan muuta Yhdysvaltain lainsäädäntöä.²¹⁰

Alkuperäinen FATCA-lainsäädäntö edellytti myös, että FFI-sopimuksen tehneiden

²⁰⁷ Ilmoitus jätetään osoitteessa <http://bsaefiling.fincen.treas.gov/main.html> (vierailtu 19.2.2015).

²⁰⁸ U.S. Code 5316 §. Lain sanamuodon mukaisesti raportointi tulee tehdä "when the person... transports, is about to transport, or has transported, monetary instruments of more than \$10,000 at one time". Siirto voi tapahtua joko Yhdysvalloista ulkomaille tai päinvastoin. Laki mahdollistaa myös toisiaan lähellä olevien erillisten transaktioiden arvon yhteen laskemisen ilmoitusvelvollisuutta määriteltäessä. Ks. myös Financial Crimes Enforcement Network 2014, s. 4.

²⁰⁹ Financial Crimes Enforcement Network 2014, s. 8.

²¹⁰ Code of Federal Regulations, 31 103.59 § b, c ja d.

finanssilaitosten tulee sulkea sellaisten tilinhaltijoiden tilit, jotka eivät anna suostumustaan sille, että heidän tietojaan luovutetaan Yhdysvaltojen viranomaisille kansallisesta henkilötietosuojalainsäädännöstä huolimatta.²¹¹ Suomen ja Yhdysvaltojen FATCA-sopimuksen 4 artiklassa on kuitenkin nimenomaisesti todettu, ettei Yhdysvallat edellytä vastahakoisten tilinhaltijoiden tilien sulkemista, mikäli se saa tileistä sopimuksen edellyttämät tiedot.²¹² Sen sijaan tällaisten yhteistyöhaluttomien tilinhaltijoiden tilinkäyttöä voidaan joutua rajoittamaan kotimaisen rahanpesulainsäädännön nojalla, mikäli pankki ei saa asiakkaalta tarvitsemiaan ja lain edellyttämiä tietoja.

5.4.2. Finanssilaitokset

Finanssilaitoksien osalta FATCA:n välttäminen voi osoittautua huomattavasti haastavammaksi kuin verovelvollisen ollessa kyseessä. FATCA-lainsäädäntö on rakennettu sille oletukselle, että kaikki sen koskettamat finanssilaitokset ryhtyvät raportoiviksi finanssilaitoksiksi välttääkseen ennakonpidätyksen.²¹³ Näin tuskin kuitenkaan tapahtuu käytännössä: finanssilaitos voi todeta FATCA:n noudattamisesta ja implementoinnista syntyvät kustannukset suuremmiksi kuin mikä tästä saatava hyöty todellisuudessa on.²¹⁴ FATCA:n myötä käytännössä kaikki maailman finanssilaitokset jakaantuvatkin kahteen leiriin, noudattajiin ja niihin joihin kohdistetaan sanktitoimia. Yleinen ilmapiiiri kuitenkin on sellainen, että FATCA:a noudattavat finanssilaitokset epäröivät ryhtyä liiketoimiin ei-osallistujafinanssilaitosten kanssa.²¹⁵ Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on myös esitetty näkökanta siitä, että FATCA-säännösten noudattaminen saattaa itse asiassa toimia finanssilaitokselle mainetekijänä tai ”laadun takeena” niin asiakkaiden silmissä kuin suhteessa valtionhallintoon.²¹⁶

FATCA-sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että sopimusosapuolten tulee toteuttaa tarpeelliset toimet estääkseen finanssilaitoksia ottamasta käyttöön sellaisia käytänteitä, joilla pyritään kiertämään sopimuksen edellyttämä raportointi. Suoraviivaisin tapa finanssilaitoksille välttyä FATCA:lta onkin karttaa Yhdysvaltojen finanssimarkkinoita, yhdysvaltalaisia sijoituksia ja yhdysvaltalaistaustaisia asiakkaita. Tämä voisi olla sikäli

²¹¹ Internal Revenue Code § 1471 b) 1) f).

²¹² Toisaalta suomalainen finanssilaitos joutuisi todennäköisesti joka tapauksessa rajoittamaan asiakkaansa tilinkäyttömahdollisuuksia rahanpesulain nojalla, mikäli tämä kieltäytyy toimittamasta pankin pyytämiä tunnistetietoja.

²¹³ Wheeler 2012, s. 155.

²¹⁴ Nelson 2012, s. 389.

²¹⁵ Bergthold ja Lenz 2013, s. 25.

²¹⁶ Morse 2012, s. 537 ja 550.

perusteltua, että myös muu Yhdysvaltain lainsäädäntö rajoittaa voimakkaasti finanssilaitosten mahdollisuuksia tarjota palveluja ja tuotteita Yhdysvaltojen alueella tai maan kansalaisille ylipäänsä.²¹⁷ Muun muassa vuonna 2009 useat Ison-Britannian, Espanjan, Alankomaiden ja Sveitsin pankit (esimerkiksi UBS) ilmoittivat, etteivät ne enää hyväksy yhdysvaltalaistaustaisia asiakkaita ja aikovat sulkea olemassa olevat Yhdysvaltojen kansalaisten pitämät tilit, mikäli ehdotettu FATCA-lainsäädäntö tulee voimaan.²¹⁸

Myös Suomessa esitettiin hallituksen esityksen lausuntokierroksella huoli siitä, että suomalaiset finanssilaitokset alkavat karttaa amerikkalaisia asiakkaita FATCA:n myötä.²¹⁹ Asiakkaiden karttaminen näiden kansalaisuuden perusteella voi kuitenkin EU:n alueella muodostua ongelmalliseksi, mikäli Yhdysvaltain kansalaisella on kaksoiskansalaisuus johonkin EU-maahan. SEUT 18 artikla kieltää kansalaisuusperusteisen syrjinnän perussopimusten soveltamisalalla: palvelujen tarjoamisesta kieltäytyminen voisi tällaisessa tapauksessa olla tulkittavissa pääoman vapaan liikkumisen rajoittamiseksi.²²⁰ Lisäksi Suomen kansallisessa lainsäädännössä, luottolaitoslain 15 luvun 6 §:ssä todetaan, ettei talletuspankki saa kieltäytyä talletustilin avaamisesta ja tilinkäyttövälineen myöntämisestä sellaiselle asiakkaalle, joka oleskelee laillisesti jossakin ETA-valtiossa, ellei kieltäytymiselle ole painavaa perustetta. Tällöinkin perusteen tulee liittyä asiakkaaseen, tämän aiempaan käyttäytymiseen tai siihen, ettei asiakassuhteelle ole todellista tarvetta.

FATCA:n kiertämistä vaikeuttaa omalta osaltaan se, että mikäli finanssilaitos on rekisteröitynyt IRS:n sivuille GIIN-tunnusta varten, sen tulee myös suorittaa vuosittainen raportointi riippumatta siitä, onko sillä faktisesti raportoitavaa vai ei (ns. nollailmoitus).²²¹ Verohallinnon itsensä on lisäksi tarkoitus arvioida, onko finanssilaitos raportoinut kaikki tarvittavat tiedot ja onko asiakkaat tunnistettu oikein. Verohallinto on myös pidättänyt itsellään ensisijaisen oikeuden suomalaisten finanssilaitosten sanktioimiseksi.²²² FATCA-sopimuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen tulee ilmoittaa toisen sopimusvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, mikäli tämä epäilee finanssilaitosten tekemien vähäisten virheiden johtaneen epätäydellisten tietojen raportointiin. Ilmoituksen tehtyään Verohallinnon tulee käyttää kansallisen lainsäädännön mahdollistamia keinoja

²¹⁷ Ks. esim. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, H. R. 4173.

²¹⁸ American Citizens Abroad 2009, s. 2.

²¹⁹ Pörssisäätiö 2014, s. 2.

²²⁰ Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että pääoman vapaa liikkuvuus on turvattu myös suhteessa kolmansiin maihin. Helminen 2012, s. 113 ja Raitio 2013, s. 645.

²²¹ Verohallinto 2014a, s. 8-9.

²²² FATCA-sopimuksen 5 artikla, kohdat 1 ja 2a, SopS 25/2015.

(mukaan lukien sanktiot) sen varmistamiseksi, että se saa käyttöönsä oikeat tiedot. Vastaavaa menettelyä sovelletaan myös muiden havaittujen sopimusrikkomusten osalta.

Käytännössä Verohallinnon käytössä on VML 22 a §:n mukaiset sanktiot. Näitä ovat lainkohdan mukaan erisuuruiset laiminlyöntimaksut aina 15 000 euroon asti riippuen laiminlyönnin vakavuudesta. Verohallinnon kannan mukaan VML:n sisältämät veronkiertosäännökset (esimerkiksi VML 28 §) eivät sinällään sovellu tiedonantovelvollisuuden kiertämisen ehkäisyyn.²²³ Mikäli kyseessä on huomattava velvoitteiden noudattamatta jättäminen suomalaisten finanssilaitosten taholta, tulee IRS:n ilmoittaa Verohallinnolle asiasta rikkomuksen havaittuaan. Verohallinto sitten sanktioi velvoitteensa laiminlyönnistä finanssilaitosta kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Mikäli Verohallinnon sanktiot eivät tehoa 18 kuukauden kuluessa finanssilaitokseen ja huomattava laiminlyönti jatkuu, on Yhdysvalloilla oikeus käsitellä tällaista finanssilaitosta ei-osallistujafinanssilaitoksena ja näin ollen kohdistaa siihen Yhdysvaltojen lainsäädännön mukaiset sanktitoimet (30 %:n ennakonpidätys).²²⁴

Vaikka Yhdysvallat on suurimpia ja tärkeimpiä finanssimarkkina-alueita maailmassa²²⁵, muitakin sijoitusvaihtoehtoja ja markkina-alueita löytyy niille finanssilaitoksille, jotka haluavat välttyä FATCA:lta. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua kilpailevat malli myös itse FATCA:n osalta: toisin kuin 1-mallin valtiosopimuksen tehneessä maassa sijaitsevat finanssilaitokset, FFI-sopimuksen suoraan IRS:n kanssa tehneet finanssilaitokset joutuvat ilmeisesti myös pidättämään 30 % veron kaikista niistä maksuista, joita ne välittävät ei-osallistujafinanssilaitoksille tai yhteistyöhaluttomille tilinhaltijoille aina tammikuusta 2017 alkaen.²²⁶ Tällainen kahden järjestelmän malli luo omalta osaltaan epävarmuutta finanssimarkkinoilla toimiville tahoille, kun ne eivät suoraan voi tietää milloin ja mitkä tahot perivät veroa Yhdysvaltojen puolesta ja millaisten toimien yhteydessä. FATCA:lta tai sen sanktioluontoiselta verotukselta välttyminen vaatii siis vähintäänkin huolellista suunnittelua kansainvälisillä markkinoilla toimiessa.

Yksi mahdollisuus FATCA:n välttämiseen finanssilaitosten tasolla voisi teoriassa olla tilisopimusten juridinen siirtäminen esimerkiksi finanssilaitoksen sellaisen tytäryhtiön

²²³ Verohallinto 2014a, s. 11.

²²⁴ FATCA-sopimuksen artikla 5, kohta 2b, SopS 25/2015.

²²⁵ World Economic Forum 2012, s. 12-14.

²²⁶ Velvoite ns. ”läpikulkumaksujen” (passthrough payments) veron pidättämiseen tulee Yhdysvaltain alkuperäisestä FATCA-lainsäädännöstä, ja velvoite on löydettävissä myös FFI-mallisopimuksesta. Ks. Internal Revenue Service 2014b, Section 4 s. 21.

nimiin, joka sijaitsee valtiossa, joka ei ole tehnyt FATCA-sopimusta Yhdysvaltojen kanssa. Tämä raportoinnin kiertämismahdollisuus on kuitenkin nimenomaisesti kielletty FATCA-sopimuksen 4 artiklan kohdassa 5. Sopimuksen samainen kohta myös edellyttää, että tällaiset sivukonttorit tunnistavat omat yhdysvaltalaiset raportoitavat tilinsä eivätkä ne saa tavoitella sellaisten yhdysvaltalaisten henkilöiden tilejä, jotka eivät asu kyseisellä lainkäyttöalueella.

5.5. Kilpailevat mallit verotietojen vaihdossa

5.5.1. Rubik-sopimukset

Kansainvälisen verotuksen alueella on muitakin kilpailevia tietojenvaihtomalleja FATCA:n lisäksi, jotka pyrkivät sen kanssa samaan tai lähes samaan lopputulokseen. Useiden tietojenvaihtojärjestelmien päällekkäisyys toisaalta turvaa laajat ja monipuoliset mahdollisuudet vaihtaa tietoja eri tulolajeista, mutta monen eri järjestelmän samanaikaisesta soveltamisesta saattaa syntyä myös sekaannuksia ja lisäkustannuksia eri toimijoille. Seuraavassa esittelen nämä muut mekanismit pääpiirteittäin ja vertailen lyhyesti tietojenvaihdon tasoa ja mahdollisia etuja tai haittoja suhteessa FATCA:an.

Rubik-sopimuksilla tarkoitetaan Sveitsin solmimia valtiosopimuksia Ison-Britannian, Saksan ja Itävallan kanssa liittyen ko. valtioiden kansalaisten ja maahan muutoin verovelvollisten henkilöiden sveitsiläispankeissa olevaan varallisuuteen.²²⁷ Kyse ei siis ole varsinaisesta globaalista tietojenvaihtomekanismista. Sopimusten tarkoituksena on ratkaista aiemmin ilmoittamattomasta varallisuudesta aiheutuvat menneisyyden verovelvoitteet, varmistaa varallisuuden lähdeverotus vastaisuudessa ja mahdollistaa (edes osittainen) automattinen tietojenvaihto näistä tileistä sopimusvaltioiden välillä.²²⁸

FATCA-järjestelmästä poiketen Rubik-sopimukset tarjoavat verovelvollisille anonymiteetin niiden näin valitessa: verovelvollinen voi joko suostua tietojen luovutukseen hänen asuinvaltionsa veroviranomaisille tai vaihtoehtoisesti maksaa ns. könttäsommaveron vanhoista verovelvoitteista vapautuakseen ja hyväksyä varallisuuden anonymi lähdeverotus tulevaisuudessa. Könttäsommaveron suuruus (15 - 41 % tilin varoista) lasketaan asiakaskohtaisesti laskukaavalla, jossa otetaan huomioon mm. asiakassuhteen

²²⁷ Ainoastaan Ison-Britannian ja Itävallan kanssa tehdyt sopimukset on saatettu voimaan. Ks. Joosen 2013, s. 244.

²²⁸ Joosen 2013, s. 243-244.

pituus ja pääoman määrä asiakkaan tilillä.²²⁹ Rubik-sopimusten avulla Sveitsi on ajatellut pystyvänsä vastaamaan siihen paineeseen, joka kohdistuu sen finanssijärjestelmään säilyttämällä samalla maan lainsäädännön edellyttämän pankkisalaisuuden tason. Vuoden 2011 tietojen mukaan maa on neuvotellut myös muiden oikeusalueiden, kuten Kreikan, Espanjan ja Uruguayn kanssa vastaavista sopimuksista.²³⁰

Sopimuksen mukaisen tietojenvaihdon alaan kuuluvat käytännössä samat omaisuususerät kuin FATCA:ssa.²³¹ Sopimuksen henkilöllinen ulottuvuus sen sijaan on FATCA:a kapeampi: Rubik-sopimukset koskevat vain sellaisia luonnollisia henkilöitä, jotka ovat myös varojen tosiasiallisia edunsaajia muun muassa yhtiöiden ja trustien jäädessä näin sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle.²³² Myös ennakonpidätyksen/lähdeverotuksen käyttötarkoitus on erilainen FATCA:ssa ja Rubik-järjestelmässä. Ensiksi mainitussa kyse on sanktiosta, jolla on tarkoitus painostaa mahdollisimman moni finanssialan toimija mukaan järjestelmään, toisessa verovelvolliselle tarjottavasta vaihtoehdosta tietojenvaihdon sijasta, joka turvaa anonymiteetin. Rubik-järjestelmää onkin kritisoitu paljon siksi, että järjestelmää on helppo kiertää, ja se mahdollistaa verovelvollisen anonymiteetin säilymisen aikana, jolloin kaikkia muita valtioita kannustetaan kohti entistä suurempaa läpinäkyvyyttä.²³³ Tarkastelen hieman lähemmin automaattisen tietojenvaihdon suhdetta anonyymiin lähdeverotukseen luvussa 6.

5.5.2. OECD:n Common Reporting Standard

Common Reporting Standard (myöh. CRS) on OECD:n kehittämä ja vuonna 2014 julkaisema malli, jossa luodaan raamit maailmanlaajuiselle automaattiselle tilitietojen vaihdolle.²³⁴ CRS on kehitetty hyvin suurelta osin FATCA-valtiosopimusten pohjalta sillä erotuksella, että siitä on jätetty Yhdysvaltojen kansalliseen lainsäädäntöön viittaavat piirteet (mm. sanktionluontoinen ennakonpidätys ja kansalaisuusperusteiseen verotukseen viittaavat seikat) pois.²³⁵ Koska kyse on soft law-instrumentista, malli ei sinällään sido OECD:n jäsenvaltioita. Lukuisat valtiot, Suomi mukaan lukien, ovat kuitenkin 29. lokakuuta 2014 allekirjoittaneet Common Reporting Standardiin perustuvan Multilateral Competent

²²⁹ Aiheesta mm. Grinberg 2012 s. 341-342.

²³⁰ Tax Justice Network 2011b, s. 3.

²³¹ Ks. Agreement between the Swiss Confederation and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on cooperation in the area of taxation, artikla 2, kohta 1f. FATCA:sta poiketen sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat myös ns. arvometallitilit.

²³² Joosen 2013, s. 245.

²³³ Ks. mm. Tax Justice Network 2011b, s. 7-13 ja Pistone 2013, s. 220.

²³⁴ OECD 2014b, s. 6.

²³⁵ OECD 2014b, s. 6-7.

Authority Agreementin.²³⁶ Tässä sopimuksessa on sovittu allekirjoittajavaltioiden välillä aloitettavasta automaattisesta tilitietojen vaihdosta. Tietojenvaihto on tarkoitus toteuttaa vuosittain.²³⁷ Suomen osalta tietojen vaihtaminen alkaa syyskuussa 2017.²³⁸ Sopimusta ei ole toistaiseksi implementoitu Suomessa osaksi kansallista lainsäädäntöä.

CRS:n kattamat henkilöt, näistä vaihdettavat tiedot sekä raportoitavien tilien kynnsarvot vastaavat FATCA:n mukaisia vastaavia määräyksiä.²³⁹ FATCA:n tavoin myös CRS:ssä eläkevakuutusyhtiöt ja valtionomisteiset toimijat on suljettu raportoivan finanssilaitoksen määritelmästä pois.²⁴⁰ CRS:ää voidaankin pitää eräänlaisena ”globaalina FATCA:na” ilman USA-keskeistä maailmankuvaa ja alkuperäisen FATCA:n ennakonpidätyspelotetta. Toisaalta tehokkaan sanktioinnin puuttuminen voi omalta osaltaan heikentää CRS:n globaalia vaikuttavuutta: finanssilaitoksen laiminlyödessä CRS-velvoitteita on tilanteen korjaamiseksi käytettävissä ainoastaan kunkin sopimusvaltion kotimaisen lainsäädännön mukaiset menettelyt ja seuraamukset.²⁴¹ Tämän vuoksi onkin tärkeää, että sopimusvaltiot varmistavat niiden kansallisen lainsäädännön sisältävän riittävät pelotteet CRS:n noudattamisen turvaamiseksi.

5.5.3. EU:n virka-apudirektiivi

Eurooppa-neuvosto kehotti jo vuonna 2013 lisäämään EU-tasoista automaattista tietojenvaihtoa veronkierron torjumiseksi.²⁴² Taustalla vaikutti muun muassa ajatus siitä, että unioninlaajuisella laajennetulla automaattisen tietojenvaihdon välineellä vältettäisiin ne sisämarkkinoiden vääristymät, joita jäsenvaltioiden keskenään tekemät sopimukset saattaisivat aiheuttaa.²⁴³ Niinpä komissio on ehdotuksessaan COM(2013) 348 final esittänyt jäsenvaltioiden välisen tietojenvaihdon laajentamista niin, että vaihdettaviin tietoihin kuuluisi (1.1.2015 alkaen vaihdettavien työtulo-, johtajien palkkio-, henkivakuutustuote-, eläke- ja kiinteän omaisuuden omistustietojen lisäksi) myös tiedot osingoista, pääomavoitoista, muista rahoitustoiminnan tuotoista sekä tilisaldoista.²⁴⁴ Direktiivin mukaisia tietoja vaihdetaan jo nyt vuosittain.²⁴⁵ Virka-apudirektiivin muutokset saatettiin

²³⁶ Ks. OECD 2014c.

²³⁷ Ks. OECD 2014c, section 3 s. 9.

²³⁸ <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/MCAA-Signatories.pdf>, vierailtu 27.2.15.

²³⁹ OECD 2014c, section 1 ja 2.

²⁴⁰ OECD 2014b, s. 31.

²⁴¹ OECD 2014c, section 4 s. 16.

²⁴² COM(2013) 348 final, s. 2 kohta 4.

²⁴³ COM(2013) 348 final, s. 8 kohta 5.

²⁴⁴ COM(2013) 348 final, s. 3 kohta 5.

²⁴⁵ 2011/16/EU, 8 artikla.

voimaan neuvoston direktiivillä 2014/107/EU (Euroopan unionin virallinen lehti L 359, 16.12.2014).

Kuten ylläolevasta luettelosta havaitaan, direktiiviin lisätyt omaisuuslajit vastaavat suurilta osin FATCA:n mukaisia raportoitavia tietoja. Myös virka-apudirektiiviin muutoksella lisätty finanssilaitoksilta edellytettävä huolellisuusmenettely vastaa pitkälti FATCA:n mukaista huolellisuusmenettelyä. FATCA-valtiosopimukset ovatkin yksi syy sille, miksi direktiivin tietojenvaihdon soveltamisalaa haluttiin EU-tasoisesti laajentaa: virka-apudirektiivin 19 artiklan mukaisesti, mikäli jäsenvaltiot tarjoavat kolmannelle osapuolelle direktiiviä laajempaa yhteistyötä, ne eivät saa kieltäytyä tarjoamasta vastaavaa yhteistyötä myös muille jäsenvaltioille, jotka haluavat aloittaa tietojenvaihdon. FATCA:sta poiketen virka-apudirektiivi ei muutettunakaan tulisi sisältämään mitään kynnysarvoja, joiden alittuessa raportointi ei olisi tarpeen. Sen sijaan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi ilmoittaa, ettei se halua vastaanottaa tietoja jonkin tulo- tai pääomalajin osalta.²⁴⁶ Sellaisia tietoja ei myöskään tarvitse vaihtaa, joita jäsenvaltio ei voisi kansallisen lainsäädännön nojalla hankkia omiin tarkoituksiinsa.²⁴⁷

Verrattuna muiden tietojenvaihtomekanismien henkilölliseen ja vaihdettavien tietojen aineelliseen ulottuvuuteen havaitaan, että virka-apudirektiivi on molemmissa kategorioissa laajin instrumentti. Most favored nation -lauseke takaa lisäksi sen, että jäsenvaltiot ovat myös jatkossa oikeutettuja samaan tietojenvaihdon tasoon kuin mitä jäsenvaltiot tarjoavat kolmansille maille. Direktiivin 24 artikla tarjoaa myös mahdollisuuden tietyissä tilanteissa välittää eteenpäin sellaista kolmannelta valtiolta saatua tietoa, joka voi hyödyttää toista jäsenvaltiota. Virka-apudirektiivin nojalla saatuja tietoja toisesta jäsenvaltiosta on myös mahdollista luovuttaa kolmanteen maahan tietyin edellytyksin.

FATCA:an ja Rubik-sopimukseen verrattuna virka-apudirektiivin etuna on myös sen selkeys ja määritelmien mahdollisimman suuri yksiselitteisyys. Jäsenvaltiot ovat tottuneet EU:n lainsäädäntötapaan eivätkä unionin taholta tulevat säännökset luultavasti nostata enää vastaavia kysymyksiä yksittäisen valtion suvereenisuudesta kuin mikä FATCA:n kohdalla on tilanne. Sen sijaan FATCA-järjestelmään verrattuna virka-apudirektiivi ei sisällä juuri minkäänlaista pelotevaikutusta. Esimerkiksi komission on tosin mahdollista nostaa jäsenvaltiota vastaan rikkomuskanne tilanteessa, jossa jäsenvaltio on laiminlyönyt

²⁴⁶ COM(2013) 348 final, s. 9.

²⁴⁷ Helminen 2012, s. 272.

direktiivin implementoimisen määräajassa.²⁴⁸ Langettavasta tuomiosta seuraa lähinnä vain negatiivista julkisuutta, velvoite muuttaa lainsäädäntöä tai joissain tapauksissa uhkasakko tai kiinteämääräinen korvaus jäsenvaltion maksettavaksi.²⁴⁹ Toisin kuin FATCA:ssa, ”keppi” tai sen välttäminen ei näytä olevan ensisijainen motiivi direktiivin noudattamiselle. Tämä tosin ei ole yksiselitteisen huono asia.

²⁴⁸ Ks. Raitio 2013, s. 177.

²⁴⁹ Raitio 2013, s. 179.

6. Lopuksi

6.1. Kritiikkiä

Edellä esitettyjen Suomen kansallisesta oikeusjärjestyksestä johtuvien ongelmien ja tietojenvaihtojärjestelmien eroavaisuuksien lisäksi koko FATCA-järjestelmään voi muutenkin kohdistaa kritiikkiä. Eräs kirjoittaja esimerkiksi vertasi FATCA:n tarkoituksenmukaisuutta osuvasti lekan käyttämiseen pähkinänsärkijänä.²⁵⁰ Menettelyllään Yhdysvallat pakottaa koko muun maailman finanssilaitokset ja näiden asiakkaat kantamaan kustannukset siitä, että se itse yrittää kuroa omaa verovajettaan umpeen.²⁵¹ Onkin totta, että FATCA on paitsi erittäin raskas, myös kallis menettely kaikille sen osapuolille.²⁵² Kun tämän lisäksi otetaan huomioon se tosiasia, että FATCA:n arvioitu vuosituotto Yhdysvalloille on vain noin 800 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria²⁵³, voidaan koko järjestelmän perusteltavuus ja oikeutus kyseenalaistaa.

FATCA:n on suurien kustannusten lisäksi arvioitu karkottavan investoijia Yhdysvaltojen markkinoilta, aiheuttavan hallinnollisia kustannuksia Yhdysvalloille, kun maan pankkien tulee ryhtyä vastavuoroiseen tiedonkeruuseen ja -vaihtoon FATCA-sopimuksen nojalla sekä saavan aikaan valtavan informaatiotulvan IRS:lle.²⁵⁴ Aiemmissa yhteyksissä esimerkiksi on havaittu, että lukuisia tietojenvaihtosopimuksia tehneet oikeusalueet ovat menettäneet talletuksia sellaisille oikeusalueille, jotka eivät ole solmineet vastaavana ajankohtana yhtä monta tietojenvaihtosopimusta.²⁵⁵ Näin saattaa siis käydä myös FATCA-sopimusten myötä. Toisaalta FATCA:n myötä yhdysvaltalaiset pankit ja finanssilaitokset ovat ainakin hetken verran ulkomaisia kilpakumppaneitaan paremmassa asemassa, sillä tunnistamis- ja raportointivelvoitteet koskevat yhdysvaltalaisen finanssilaitosten osalta toistaiseksi vain ulkomaisia luonnollisia henkilöitä eikä muita FATCA-sopimuksen edellyttämiä lisävelvoitteita (kuten ei-osallistujafinanssilaitoksille suoritettujen maksujen kokonaismäärän raportointia) ole.²⁵⁶ Tämä tuo tietenkin kustannus- ja resurssihyötyjä verrattuna ulkomaisten finanssilaitosten tilanteeseen.

²⁵⁰ Behrens 2013, s. 205. Artikkelin otsikko tuskin jättää epäselväksi, mitä mieltä ko. kirjoittaja FATCA:sta on.

²⁵¹ Esim. Behrens 2013, s. 236.

²⁵² Arvioidut implementointikustannukset FATCA:n noudattamiseksi ovat noin 5-10 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria yhtä raportoivaa finanssilaitosta kohden. Behrens 2013, s. 223.

²⁵³ Behrens 2013, s. 223.

²⁵⁴ Gupta 2013, s. 236-238.

²⁵⁵ Kuortti 2012, s. 419.

²⁵⁶ Ks. esim. Suomen ja Yhdysvaltojen FATCA-sopimuksen 1 artiklan kohta bb. HE 301/2014 vp, s. 31.

Hyvin kasuistisesti kirjoitettu sopimusteksti ja käytännön menettelyohjeiden puute luo yhdysvaltalaiseen lakikieleen tottumattomille finanssilaitoksille epävarmuutta siitä, millaisia toimia niiltä todellisuudessa edellytetään järjestelmän noudattamiseksi. Tästä huolimatta Yhdysvallat tuntuu olettavan, että koko maailma auttaa sitä ”hinnalla millä hyvänsä” kansalaistensa verovalvonnassa.²⁵⁷ FATCA:ssa sisäänrakennettuna olevat aukot kuitenkin aiheuttavat helposti sen, että järjestelmä ajaa veronkiertäjät vain syvemmälle ”maan alle” ja hajauttamaan omistuksensa ja varallisuutensa entistä laajemmalle.²⁵⁸ Vaikka FATCA-sopimusten ja raportoitvien finanssilaitosten verkko kiristyy koko ajan, tuskin milloinkaan saavutetaan täydellistä maailmanlaajuista FATCA:n noudattamista. Toisaalta tämä ei välttämättä ole tavoitteena ollut alun perinkään: FATCA:n kaltaisen järjestelmän tarkoituksena on varmastikin paitsi nykyisten veronvälttelijöiden olon tekeminen tukalaksi, myös eräänlaisena pelotteena ja ennakoivana kontrollointivälineenä toimiminen. Järjestelmän globaalin implementoinnin seurauksena uusien veropakoilijoiden tai tällaista toimintaa harkitsevien on entistä vaikeampaa siirtää omaisuuttaan ulkomaille ilman, että IRS saa siitä tiedon.

FATCA-järjestelmän yhteydessä on syytä kritisoida myös Yhdysvaltojen kansalaisuusperusteista verotusta, joka on käytännössä ainoaa laatuaan maailmassa.²⁵⁹ Kyseessä on jäännös 1800-luvun Yhdysvaltain sisällissodan ajoilta, ja se oli alkujaan tarkoitettu lähinnä symboliseksi eleeksi.²⁶⁰ Nykyisin kansalaisuusperusteisesta verotuksesta aiheutuu ulkomailla asuville yhdysvaltalaisille työläitä raportointivelvoitteita (muun muassa edellä kuvattu FBAR), ja FATCA:n myötä maan kansalaisten mahdollisuudet saada peruspankkipalveluja ovat vaikeutuneet entisestään.²⁶¹ Moni Yhdysvaltojen kansalainen saattaa myös olla maahan verovelvollinen tietämättään.²⁶² Kansalaisuuteen perustuvan verotuksen puolesta puhuvat argumentit ovat tänä päivänä heikkoja, kun lisäksi nykypäivänä syyt asua ulkomailla eivät välttämättä millään tavoin liity verotukseen tai sen välttelemiseen. Näin ollen Yhdysvaltojen olisi hyvä harkita vakavasti kansalaisuusperusteisesta tuloverotuksesta luopumista, jotta maan verojärjestelmä yhdenmukaistuisi entisestään muun maailman kanssa.

²⁵⁷ Zaidel 2011, s. 47.

²⁵⁸ Zaidel 2011, s. 46.

²⁵⁹ Avi-Yonah 2010, s. 1.

²⁶⁰ Käytännössä verojen periminen näiltä Yhdysvaltojen ulkopuolella asuivilta maan kansalaisilta oli 1800-luvulla mahdotonta. Ks. Avi-Yonah 2010, s. 3-4.

²⁶¹ Heiberg 2012, s. 1711.

²⁶² Avi-Yonah 2010, s. 5.

6.2. Vaihtoehtoja automaattiselle tietojenvaihdolle

Vastavoimaksi FATCA:lle ja automaattiselle tietojenvaihdolle on esitetty muun muassa Rubik-sopimusten mukaista anonyymiä lähdeverotusta. Kärjistettynä mallien erona on se, että lähdeverotuksen avulla valtiot saavat kerättyä suoraan verotuloja itselleen, kun taas automaattinen tietojenvaihto auttaa saamaan veroja välttelevät kansalaiset vastuuseen teoistaan.²⁶³ Mikäli siis vaihdettujen tietojen laatu on keuhkoa, ei automaattinen tietojenvaihto kykene täyttämään tehtäväänsä.²⁶⁴ Automaattinen tietojenvaihto myös lähtökohtaisesti sotii pankkisalaisuussäännöksiä vastaan, toisin kuin anonyymi lähdeverotus.²⁶⁵

Lähdeverotuksessa ongelmana on kuitenkin se, että se koskettaa usein vain tilanteita, joissa verovelvollisen tilille maksetaan osinkoja, korkoja tai muita tuloja sen sijaan, että sillä pystyttäisiin määrittämään varsinaista pääoman kasvua ulkomaisella tilillä.²⁶⁶ Näin osa sellaisesta veronkierrosta, joka olisi automaattisella tietojenvaihdolla havaittavissa, jää helposti huomiotta.²⁶⁷ Lähdeverotusta on väitetty automaattista tietojenvaihtoa halvemmaksi ja helpommaksi hallinnoida: tosiasiallisesti molemmissa järjestelmissä on kuitenkin lähes samat haasteet.²⁶⁸ Lisäksi vaikka anonyymi lähdeverotus saattaisikin tuoda enemmän verotuloja automaattiseen tietojenvaihtoon nähden, on järjestelmä omiaan rapauttamaan veromoraalia. Se ei kannusta verosäännösten noudattamiseen, eikä se myöskään saa kasvavia talouksia kehittämään verohallintojaan tavalla, jota automaattinen tietojenvaihto puolestaan edellyttäisi.²⁶⁹

Yhtenä vaihtoehtona FATCA:lle on myös esitetty tehokkaan katumisen ohjelmia (ns. voluntary disclosure program), jossa verovelvollinen voi välttyä rikosoikeudelliselta vastuulta ilmoittaessaan aiemmin verottajan tietämättömissä olleet varansa ensimmäistä kertaa. Yhdysvalloissa aiemmat tehokkaan katumisen ohjelmat ovat tuottaneet verotuloja yli 4 miljardin euron arvosta, ja niissä on ollut noin 38 000 osallistujaa.²⁷⁰ Ohjelmien ilmeisenä etuna valtion kannalta on se, että ”katumisen” seurauksena aiemmin verotuksen ulottumattomissa olleet varat siirtyvät normaalin verotuksen piiriin ja näin ollen myös verottajan tietoisuuteen. Ohjelmien seurauksena Yhdysvallat on myös saanut käytännön

²⁶³ Ks. Cavelti 2013, s. 201.

²⁶⁴ Cavelti 2013, s. 203.

²⁶⁵ Cavelti 2013, s. 206.

²⁶⁶ Grinberg 2012, s. 348.

²⁶⁷ Cavelti 2013, s. 203.

²⁶⁸ Grinberg 2012, s. 351.

²⁶⁹ Grinberg 2012, s. 355.

²⁷⁰ Kuortti 2013, s. 395.

tietoa siitä, millä tavoin ja millaisten toimijoiden kautta maahan verovelvolliset pyrkivät salaamaan varallisuutensa ja tulonsa. Tämän vuoksi on argumentoitu, että Yhdysvaltojen tulisi keskittyä näiden väylien tukkimiseen ja veroparatiisien ”hätistelyyn” sen sijaan, että se rasittaa koko maailman finanssimarkkinoita FATCA:n kaltaisella järjestelmällä.²⁷¹

Tehokkaan katumisen ohjelmien haittapuolena voidaan tietojenvaihtoon verrattuna pitää sitä, että se perustuu käytännössä yksinomaan verovelvollisen omaan haluun ja toisaalta riskiarvioon siitä, kuinka todennäköistä tämän offshore-varallisuuden paljastuminen on vastaisuudessa. Jos siis verovelvollisen piilotetun varallisuuden paljastuminen muuta kautta (esimerkiksi pankkien raportointivelvollisuus tai ulkopuolisen ilmianto) on erittäin epätodennäköistä, tehokkaan katumisen tarjoama ”porkkana” yksistään tuskin on riittävä kannustin tällaisen varallisuuden paljastamiseksi IRS:lle. Tehokkaan katumisen rinnalle tarvittaisiin siis myös muita järjestelmiä.

Oma ongelmansa syntyy myös sen seurauksena, että maailmalla on tällä hetkellä useita keskenään kilpailevia malleja verotietojen vaihtoon. Toki tietojenvaihto- ja verosopimuksien kattava verkko on hyvä asia veropohjan rapautumisen ehkäisyn ja yleisen veromoraalin näkökulmasta, mutta mielestäni olisi syytä pohtia sitä, ovatko kaikki toisilleen päällekkäiset automaattisen tietojenvaihdon järjestelmät tosiaan tarpeen vai olisiko niiden pohjalta mahdollista rakentaa yksi globaali malli, joka olisi jokaisen oikeusalueen implementoitavissa ja josta hyötyisivät sen kaikki osapuolet.²⁷² Useat päällekkäiset järjestelmät, raportointikanavat, määräajat ja sanktiot aiheuttavat varmasti päänvaivaa niin valtioille, veroviranomaisille kuin finanssilaitoksillekin, joille rooli veroagenttina on muutenkin uusi. Lisäksi jokaisessa tällä hetkellä olemassa olevassa tietojenvaihtojärjestelmässä on jotain parannettavaa palvellackseen tällaisena globaalina mallina: FATCA nojaa liialti Yhdysvaltojen kansalliseen oikeusperinteeseen ja nationalistiseen ajatteluun, Rubik-mallissa varjellaan korostuneesti pankkisalaisuutta ja järjestelmä on helppo kiertää, CRS:stä puuttuu tehokas sanktiointi- ja implementoinnin valvontamekanismi ja EU:n virka-apudirektiivi koskee vain Unionin sisämarkkinoita sen lisäksi, että siitäkin puuttuvat tehokkaat sanktiot.

²⁷¹ Behrens 2013, s. 229.

²⁷² Toisaalta CRS on askel juuri tähän suuntaan, vaikka se ei varsinaisesti syrjäytäkään muita järjestelmiä.

6.3. Ongelmallinen suhde pankkisalaisuuteen ja salassapitoon

FATCA:n myötä myös pankkisalaisuus ja sen asema nyky-yhteiskunnassa nousee väistämättä yhdeksi tarkastelunäkökulmaksi. On pankki- ja rahoitusalan häiriöttömän toiminnan edellytys, että asiakkaat voivat luottaa heidän henkilökohtaisten ja talouttaan koskevien asioiden salassa pysymiseen.²⁷³ Toisaalta pankkisalaisuus häiritsee kansainvälistä yhteistyötä verotuksen alalla, se johtaa verotaakan epätasaiseen jakaantumiseen ja sitä on perinteisesti käytetty hyväksi kansainvälisessä verosuunnittelussa velvoitteiden välttämiseksi.²⁷⁴ Kuten aiemmin todettu, Suomessa pankkisalaisuus kuuluu PL 10 §:n yksityiselämän suojan piiriin, ja siitä on säädetty myös luottolaitoslain 15 luvun 14 §:ssä. Koska viranomaisen tiedonsaantioikeus muodostaa poikkeuksen pankkisalaisuuden periaatteeseen, tulee tällaisesta tiedonsaantioikeudesta säätää lailla: lisäksi lain säännöstä tulee tulkita suppeasti.²⁷⁵

FATCA pakottaa sopimusvaltiot ja finanssilaitokset rikkomaan pankkisalaisuuden periaatetta poikkeuksellisen räikeästi: veloitetaanhan siinä yksityiset toimijat keräämään ja välittämään tietoa ulkomaiselle valtionhallinnolle ilman, että tällainen tiedonkeruu olisi ensisijaisesti valtion kansallisessa intressissä. Henkilötietolainsäädännön rikkominen on vain nimellisesti pyritty välttämään sillä, että raportointi tapahtuu valtion oman veroviranomaisen kautta. Toisaalta niin FATCA-sopimuksessa kuin muissa esitellyissä tietojenvaihtojärjestelmissä henkilötietojen suojasta on säädetty nimenomaisesti.

FATCA-sopimuksen 3 artiklan kohdassa 7 on todettu kaikkia vaihdettuja tietoja koskevan ”salassapito ja muu Verosopimuksessa määrätty suojat, mukaan lukien vaihdettujen tietojen käyttöä rajoittavat määräykset”. SopS 3/2008:n VIII artiklan mukaan tällaisella suojalla tarkoitetaan, että tietoja tulee käsitellä salaisina samalla tavalla kuin valtion sisäisen lainsäädännön perusteella saatuja tietoja. Lisäksi niitä saadaan ilmaista vain sellaisille henkilöille, jotka työn tai viran puolesta joutuvat olemaan niiden kanssa tekemisissä. Tällaisten henkilöiden on myös käytettävä tietoja vain töidensä edellyttämiin tarkoituksiin. Käytännössä salassapitosäännökset siis laajentavat pankkisalaisuuden koskemaan myös niitä viranomaisia, joille tietoja luovutetaan.

Tässä yhteydessä on hyvä ottaa huomioon, että Suomessa pankkisalaisuuden taso on moneen

²⁷³ Finanssialan Keskusliitto 2009, s. 1.

²⁷⁴ Belloni 2013, s. 523-524.

²⁷⁵ Finanssialan Keskusliitto 2009, s. 1.

oikeusalueeseen verrattuna matala, ja poikkeussäännöksen statuksesta huolimatta kotimaisilla (vero)viranomaisilla on esimerkiksi oikeus saada pankilta massaluonteisia tietoja sen asiakkaista vuosittain verotuksen toimittamista varten.²⁷⁶ Suomea ei siis voi tältä osin pitää varsinaisena pankkisalaisuusparatiisina. Globalisoituvassa maailmassa pankkien merkitys verovalvonnassa ja -yhteistyössä tuskin on vähenemään päin, ja myös pankkisalaisuuden käsite on murroksessa. Jos aiemmin pankit pystyivät vetoamaan salassapitosäännöksiin sekä viranomaisiin että asiakkaisiin päin, nykyisin sama onnistuu enää vain toiseen suuntaan. Pankki onkin nykyisin kuin peililasi: toisille asiakkaille, kilpailijoille ja liike-elämälle päin yksittäisen asiakkaan tiedot pysyvät (ja niiden tuleekin pysyä) salassa asiakassuhteen luottamuksellisuuden säilyttämiseksi, mutta samaan aikaan ”lasin” toisella puolella viranomaisten tulee kyetä näkemään läpi pankin koko asiakaskunnasta, näiden tiedoista, varallisuudesta ja verotuksellisesta kotipaikasta. Läpinäkyvyyden siis voidaan odottaa lisääntyvän vastaisuudessa myös yksityisellä sektorilla.

6.4. Onko FATCA:lla tulevaisuutta?

Vielä 2000-luvun alussa niin yksityinen kuin julkinen sektori eivät uskoneet, että finanssilaitoksilla tulisi vastaisuudessa olemaan merkittävä rooli kansainvälisen veronkierron torjunnassa.²⁷⁷ Viime aikojen asenne- ja lainsäädäntömuutokset ovat olleet verrattain nopeita: esimerkiksi vielä FATCA:n valmisteluvaiheessa vuonna 2009 ei uskottu, että siitä tulisi pohja kansainvälisille kahdenvälisille sopimuksille.²⁷⁸ Sittenmin kehitys on ollut todella nopeaa, ja esimerkiksi Suomessa FATCA-sopimus implementoitiin osaksi kansallista lainsäädäntöä helmi-maaliskuussa 2015.²⁷⁹ Nopean aikataulun johdosta lainvalmisteluaineisto on monilta osin puutteellista ja vaikeaselkoista, ja tämän vuoksi jo

²⁷⁶ Finanssialan Keskusliitto 2009, s. 21. Ks. esim. vertailun vuoksi Sveitsin ja Singaporen osalta Belloni 2013, s. 535-538.

²⁷⁷ Grinberg 2012, s. 343.

²⁷⁸ Päinvastoin valmisteludokumenteista käy ilmi, että Yhdysvalloissa oltiin jopa huolissaan siitä, että muut valtiot saattaisivat käyttää FATCA:a mallina vastaavien raportointijärjestelmien pystyttämiseen ja näin aiheuttaa velvoitteita yhdysvaltalaisille finanssilaitoksille. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Select Revenue Measures 2009, s. 17.

²⁷⁹ 154/2015 Laki verosäännösten kansainvälisen noudattamisen parantamiseksi ja FATCA:n toteuttamiseksi Amerikan yhdysvaltojen kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi SopS 25/2015 Valtioneuvoston asetus verosäännösten kansainvälisen noudattamisen parantamiseksi ja FATCA:n toteuttamiseksi Amerikan yhdysvaltojen kanssa tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta (annettu 26.2.2015). Säännökset tulivat voimaan alle vuoden kuluttua sopimuksen allekirjoittamisesta.

lausuntokierroksella esitettiin toive, että Verohallinnon tulkintaohjeet valmisteltaisiin yhdessä finanssialan toimijoiden kanssa.²⁸⁰

Vaikka FATCA:a voidaan syystä kritisoida, ja puutteelliset toimintaohjeet sekä tiukka aikataulu aiheuttavat finanssilaitoksille ja kansallisille verohallinnoille päänvaivaa, on mielestäni todennäköistä, että järjestelmä on ainakin jonkin muotoisena tullut jäädäkseen. Pankki-, finanssi- ja eurokriisien seurauksena valtiot ovat muutenkin entistä kiinnostuneempia alan toimijoiden vakavaraisuudesta, ja finanssilaitosten markkinoilla kohtaama sääntely on näin myös muiden toimialan osa-alueiden suhteen kasvussa. FATCA on oikeastaan vasta alkusoittoa kaikille niille raportointi- ja tietojenvaihtomekanismeille, joita sekä EU:n alueella että globaalisti ollaan edistämässä ja joihin niin pankkien kuin kansallisten veroviranomaisten tulee varautua hyvissä ajoin. Se valmistaa Verohallintoa omalta osaltaan siihen informaatiotulvaan, joka näiden raportointimekanismien voimaantulosta seuraa ja toisaalta pakottaa finanssilaitokset selvittämään muun muassa asiakkaidensa verotuksellisen kotipaikan entistä huolellisemmin. Näin FATCA samalla tulee itse asiassa vahvistaneeksi pankkisektorin motivaatiota asiakkaan tunnistamiseksi ja tuntemiseksi. Asiakkaiden tunnistusta ei voida enää jatkossa suorittaa puutteellisesti jos senkään takia, että FATCA-raportoinnin laiminlyönneistä voi seurata finanssilaitoksille merkittäviä taloudellisia seuraamuksia.

Toisaalta voi myös olla niin, että pankkien valveutuneisuus rahanpesulainsäädännön ja -direktiivien sekä eriasteisen pehmeän sääntelyn (mm. FATF) vuoksi tekee FATCA:n mukaisten tuntemisvelvoitteiden siirtämisen osaksi finanssilaitosten toimintakäytänteitä verrattaen helppoa EU:n alueella. Esimerkiksi asiakasyrityskonserneista finanssilaitosten tulee jo nyt rahanpesudirektiivin nojalla tunnistaa kaikki ne tahot, jotka omistavat vähintään 25 % omistusketjussa: FATCA:n mukaisten kontrolloivien henkilöiden identifiointi siis tuskin tuottaa finanssilaitoksille suuria vaikeuksia mikäli ne jo valmiiksi noudattavat direktiivin mukaisia määräyksiä.²⁸¹ FATF:in suositukseen on myös suoraan viitattu tulkintalähteenä FATCA:n sopimustekstissä ja myös FATCA-mallisopimuksessa (1 artiklan kohta 1 mm). Näin ollen onkin todennäköistä, että myös FATF:in suositusten globaali merkitys kasvaa FATCA:n myötä entisestään: onhan omistusketjujen ja tosiasiallisen edunsaajien läpinäkyvyys elinehto sekä rahanpesun että veronkierron torjunnassa.²⁸² Koska

²⁸⁰ Finanssialan Keskusliitto 2014, s. 1.

²⁸¹ direktiivi 2005/60/EY, 3 artiklan 6 kohta.

²⁸² FATF 2012, s. 84.

finanssialan toimijoiden keräämiä asiakastietoja tullaan jatkossa käyttämään paljon muuhunkin kuin vain kyseisen toimijan sisäiseen riskienhallintaan, finanssilaitosten asiakkaistaan keräämien tietojen kattavuuteen, korkealaatuisuuteen ja luotettavuuteen tulee kiinnittää aiempaa suurempaa huomiota vastaisuudessa.

Yhden näkökulman FATCA:an tarjoaa myös se, miten vähäistä keskustelua sopimuksen implementointi suomalaisessa lainsäätäjässä herätti: aika on selvästi kypsä entistä laajamittaisemmalle kansainväliselle tietojenvaihdolle.²⁸³ Most favored nation -lausekkeet myös takaavat sen, että ainakin EU:n alueella automaattista tietojenvaihtoa on mahdollista laajentaa entisestään.²⁸⁴ De lege ferenda olisi kuitenkin ehkä syytä pohtia, miten tietojenvaihtojärjestelmistä saisi vielä aukottomampia ilman, että markkinoiden toimintaa kohtuuttomasti häiritään tai finanssilaitosten velvoitteita lisätään.

Toisaalta voi myös olla niin, että kun järjestelmät ja käytänteet on kertaalleen luotu, niiden hienoinen muokkaaminen ei aiheuta niin valtaisia kustannuksia kuin alkuperäinen implementointi. Finanssilaitosten velvoitteet kuitenkin tuskin ovat vastaisuudessakaan vähenemään päin. Myös yksityisten toimijoiden kannustinta tietojenvaihtoon on syytä jatkossa pohtia: pelotevaikutus yksistään yhdistettynä suuriin noudattamis- ja ylläpitokustannuksiin synnyttää helposti vastareaktioita, joita pelkkä noudattamisen tuoma hyvä maine ei varmastikaan riittää kattamaan.

²⁸³ Toinen vaihtoehto on, etteivät kansanedustajat olleet aivan tilanteen tasalla sen suhteen, mitä olivat hyväksymässä koska keskustelua ei syntynyt.

²⁸⁴ Esimerkiksi kyseenalaisesta vero- ja pankkisalaisuusmaineestaan tunnettu Luxemburg on myös solminut FATCA-sopimuksen Yhdysvaltojen kanssa: tämä tarkoittaa sitä, ettei valtio voi kieltäytyä tarjoamasta vastaisuudessa saman tasoista tietojenvaihdon yhteistyötä myös niille EU-maille, jotka sitä pyytävät.